

N° 2

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès-verbal de la séance du 5 octobre 2005

RAPPORT

FAIT

au nom de commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, portant règlement définitif du budget de 2004,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 2428, 2546, et T.A. 483

Sénat : 1 (2005-2006)

Lois de règlement.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. DU BUDGET INITIAL À LA LOI DE RÈGLEMENT : LES DIVIDENDES DE LA PRUDENCE	11
A. LA RÉDUCTION DU DÉFICIT CONSÉQUENCE DU REBOND DE L'ACTIVITÉ	11
1. <i>Une croissance plus forte que prévu</i>	11
2. <i>Un supplément de croissance dû au dynamisme de la demande intérieure</i>	12
3. <i>Une prévision de solde public quasiment atteinte</i>	15
B. L'EXÉCUTION DE LA LOI DE FINANCES EN 2004	16
1. <i>Un important surplus de recettes</i>	16
a) Des recettes fiscales en forte croissance.....	16
b) Les effets indirects de la croissance.....	19
c) Le résultat de la prudence du gouvernement	20
2. <i>Des dépenses hors fonds de concours au niveau de la loi de finances initiale</i>	22
a) La loi de finances initiale.....	22
b) Les mouvements réglementaires	23
(1) Les reports	23
(2) Les décrets d'avance.....	25
(3) La régulation budgétaire	26
c) La loi de finances rectificative	26
d) Le présent projet de loi de règlement.....	27
3. <i>Le solde</i>	28
a) De la loi de finances initiale à la loi de règlement.....	28
b) Du résultat en exercice au résultat en loi de règlement	28
c) De la comptabilité budgétaire à la comptabilité nationale	29
II. LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE EN 2004 : QUESTIONS DE FOND ET DE MÉTHODE	33
A. ANALYSE TENDANCIELLE DES PRINCIPALES VARIABLES BUDGÉTAIRES	33
1. <i>Une poursuite de la politique d'allègements fiscaux</i>	33
a) Des allègements fiscaux de 1,2 milliard d'euros en 2004.....	33
b) La nécessité d'éviter les allègements fiscaux non compensés	36
2. <i>Une poussée des dépenses budgétaires formellement contenue</i>	37
3. <i>Les comptes spéciaux du Trésor et les budgets annexes</i>	40
4. <i>Les déficits publics en perspective</i>	40
5. <i>L'évolution de l'endettement</i>	42
B. REMARQUES SUR L'EXÉCUTION 2004	43
1. <i>Réflexions générales</i>	43
a) La persistance des déficits primaires et structurels.....	43
b) Le retour de la tentation des ajustements en fin d'exercice	44
c) La règle du « zéro volume » est-elle toujours adaptée ?	45
2. <i>Observations sur les gestions ministérielles</i>	46
a) La gestion de la police nationale en 2004 : l'éclairage de la Cour des comptes.....	46
(1) La résorption des surnombres n'a pas été poursuivie en 2004.....	46
(2) La masse salariale est conforme aux crédits de personnel prévus en loi de finances initiale	47
(3) La police nationale a expérimenté la rémunération au mérite	47
(4) La réforme des corps et des carrières a commencé à être mise en application en 2004.....	48

b) Section travail : des difficultés récurrentes	48
(1) Un recours excessif aux reports.....	48
(2) Les problèmes de calibrage.....	50
(3) La surévaluation technique des exonérations de charges générales.....	51
EXAMEN DES ARTICLES.....	53
• ARTICLE PREMIER Résultats généraux de l'exécution des lois de finances pour 2004	53
• ARTICLE 2 Recettes du budget général.....	54
• ARTICLE 3 Dépenses ordinaires civiles du budget général.....	55
• ARTICLE 4 Dépenses civiles en capital du budget général.....	56
• ARTICLE 5 Dépenses ordinaires militaires du budget général	57
• ARTICLE 6 Dépenses militaires en capital du budget général	63
• ARTICLE 7 Résultat du budget général de 2004.....	64
• ARTICLE 8 Résultats des budgets annexes.....	65
• ARTICLE 9 Comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2005.....	66
• ARTICLE 10 Comptes spéciaux définitivement clos au titre de l'année 2004.....	68
• ARTICLE 11 Pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat	69
• ARTICLE 12 Reconnaissance d'utilité publique des dépenses comprises dans des gestions de fait.....	70
• ARTICLE 13 Transport aux découverts du Trésor des résultats définitifs de 2004	76
EXAMEN EN COMMISSION.....	77
TABLEAU COMPARATIF	83

INTRODUCTION

Le présent projet de loi de règlement se présente déjà, à certains égards, comme un projet de transition. Certes, il relève encore de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 mais l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF) en change le contexte.

La loi de règlement est le **moment de vérité budgétaire** par excellence, c'est-à-dire celui où l'on prend la mesure des déficits et de la dette, d'abord, et où l'on voit, ensuite, quelles sont les véritables priorités de l'Etat : autant la loi de finances initiale peut laisser la place à des déclarations d'intention, autant la loi de règlement reflète la **réalité de l'action gouvernementale**.

Mais, en dépit de son importance objective, il faut bien admettre que, **jusqu'à présent, la discussion du projet de loi de règlement** a toujours eu un caractère confidentiel pour rester **un exercice purement formel**, plus axé sur le constat comptable que sur l'analyse économique et financière.

2003 avait été, sur le plan budgétaire, une année particulièrement difficile, une « *annus horribilis* » : le très net ralentissement de l'activité économique a eu pour conséquence une forte augmentation des déficits et de la dette.

2004 se présente, au contraire, comme une bonne année, grâce au rebond de l'activité économique et au redressement inattendu de l'élasticité des recettes fiscales à la croissance.

Les chiffres contenus dans le présent projet de loi donnent à votre commission des finances une série de sujets de satisfaction, mais aussi des motifs d'inquiétude, dans la mesure où **la « bouffée d'oxygène budgétaire » consécutive à l'augmentation des recettes fiscales, n'a pas résolu les problèmes de fond de nos finances publiques**.

Enfin, au vu de ce constat, la discussion de la loi de règlement est l'occasion, sur la base de données comptables définitives de tirer des leçons de l'année 2004 et de dresser les perspectives de politique mais aussi de méthode budgétaires qui permettront de remettre notre pays sur la voie de l'assainissement financier.

Les sujets de satisfaction

Les sujets de satisfaction tiennent d'abord aux chiffres eux-mêmes : le **déficit budgétaire** ne se monte « plus » qu'à 43,9 milliards d'euros, contre

56,9 milliards d'euros en 2003, soit une **réduction de 13 milliards d'euros, la plus forte constatée en un an depuis 20 ans.**

Parallèlement, le **montant des dépenses** effectuées en 2004 est, avec 283,7 milliards d'euros, **conforme au montant des crédits inscrits en loi de finances initiale.**

Mais, plus que les chiffres, ce sont les conditions dans lesquelles ce succès a été obtenu dont il faut se féliciter. C'est parce que le taux de croissance sur la base duquel a été bâti le projet de loi de finances pour 2004, a été estimé de façon particulièrement prudente qu'il a été possible de dégager des surplus de recettes fiscales tout à fait substantielles de plus de 9 milliards d'euros.

De façon très raisonnable, le gouvernement d'alors avait construit son budget sur une hypothèse de croissance égale à la moyenne de celle des économistes du consensus, soit 1,7 %, et cette attitude sage a permis d'engranger de considérables plus-values de recettes fiscales.

Ainsi a-t-on touché **les dividendes d'une prudence** que votre commission ne cesse d'appeler de ses vœux lorsqu'elle examine les projets de loi de finances initiale. Il serait très regrettable que l'on doive à nouveau s'en écarter pour 2006...

Enfin, il faut remarquer que l'exécution budgétaire 2004 fait apparaître, entre ouvertures de crédits et réalisations, une augmentation plutôt vertueuse, de la part que représentent les dépenses en capital tant civiles que militaires dans le budget de l'Etat.

Des motifs d'inquiétude

A côté de ces raisons d'être satisfait, il en est d'autres qui conduisent votre rapporteur général à considérer que notre pays n'est pas encore sur la voie de l'assainissement financier.

En premier lieu, les déficits persistent.

D'une part, **le déficit structurel reste au niveau de 3,5 % du PIB** contre 4 % en 2003, soit un niveau sensiblement supérieur à celui des autres pays de l'Union européenne, qui est de 2,3 %, étant noté que cette moyenne tient compte du poids de l'Allemagne, qui connaît, comme notre pays, une crise de son modèle économique et social.

D'autre part, **la France continue d'accuser, en dépit de la bonne tenue de la croissance, un déficit primaire** appréciable. Son endettement augmente désormais de façon autonome et ce alors que les taux d'intérêt sont à un niveau historiquement bas et que la France devra faire face, tôt ou tard, aux charges supplémentaires résultant de la remontée des taux d'intérêt.

En second lieu, il n'est guère satisfaisant de constater que le gouvernement n'a pas résisté à la **tentation du pilotage du solde** en fin d'exercice.

Comme le remarque la Cour des comptes, le respect de la norme dite du « zéro volume » est atteint au moyen du **report d'un certain nombre de dépenses sur l'exercice suivant**. La régulation budgétaire telle qu'elle a été pratiquée en fin d'exercice, a consisté à renvoyer à l'année 2005 les difficultés du moment. Le type même de ces reports de charges concerne le **ministère de la défense** qui a servi de **variable d'ajustement**, au risque de porter atteinte à la crédibilité de l'Etat comme à l'état de ses finances, puisque ce report a ouvert droit à des intérêts moratoires non négligeables.

D'une façon générale, si cette gestion a le mérite de l'efficacité, il faut bien admettre avec la Cour des comptes, qu'elle aboutit à reporter « *l'assainissement réel des finances de l'Etat à plus tard, alors que la croissance de la fin 2004 pouvait offrir l'occasion d'une action plus en profondeur sur les dépenses, donc sur les déficits et sur la dette* »¹.

Les leçons de l'exercice 2004

Dans le contexte nouveau créé par la LOLF, il convient d'insister sur le fait qu'il n'est **plus possible de différer un certain nombre d'ajustements de structure**.

Au regard des principes de saine gestion budgétaire tels que la commission les a exposés dans le rapport qu'elle a publié à l'occasion du dernier débat d'orientation budgétaire, sous le titre « **Les sept piliers de la sagesse budgétaire** »² pour systématiser une doctrine déjà ancienne dans son esprit si ce n'est dans sa formulation, la gestion 2004 amène à s'interroger sur la nécessité d'un renforcement des disciplines budgétaires et de donner une nouvelle impulsion à la réforme de l'Etat.

D'une part, ainsi que le souligne la Cour des comptes dans le rapport précité, **on peut se demander si la règle du « zéro volume » est assez rigoureuse** et, en particulier, si elle est suffisamment générale : l'augmentation des prélèvements sur recettes, qui ont crû de plus de 50 % entre 1999 et 2004, montre qu'on ne peut se contenter de raisonner sur les dépenses de l'Etat *stricto sensu*.

D'autre part, il est clair que le simple respect de cette règle ne suffit pas à financer des réductions d'impôt. Celles-ci ne sont concevables que si elles ont pour contrepartie une réduction effective des dépenses,

¹ Rapport préliminaire présenté en application des articles 48 et 58-3° de la loi organique relative aux lois de finances page 21.

² « Les sept piliers de la sagesse budgétaire » rapport n° 444 (2004-2005).

qu'il s'agisse de prélèvements sur recettes voire de dépenses fiscales nouvelles.

Seule une mise en œuvre résolue de la LOLF, notamment en matière de gestion des dépenses de personnel, dont la croissance aurait dépassé selon la Cour des comptes 3 % en 2004, doit permettre de parvenir à ce reformatage de l'action de l'Etat en fonction des résultats, c'est-à-dire de la performance.

C'est dans cette optique que votre commission des finances s'est efforcée d'anticiper sur la mise en œuvre de la LOLF en souhaitant faire du débat sur le projet de loi de règlement, **non un simple exercice formel d'approbation des comptes mais l'occasion d'un examen au fond de l'efficacité et de l'utilité des dépenses publiques.**

La loi de règlement temps fort du contrôle de l'exécution budgétaire

On trouve dans le rapport au gouvernement de nos collègues parlementaires Alain Lambert et Didier Migaud, intitulé, « *La mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances, Réussir la LOLF, clé d'une gestion publique responsable et efficace* », des arguments éminemment convaincants pour faire de la loi de règlement, par delà le « contrôle continu » exercé par les rapporteurs spéciaux des commissions des finances des deux assemblées, le rendez-vous privilégié du contrôle de l'exécution budgétaire.

Les propositions de nos collègues Alain Lambert et Didier Migaud, parlementaires en mission

La LOLF instaure un système budgétaire fondé sur une gestion orientée vers les résultats. Parallèlement, elle prévoit que l'État tiendra une comptabilité d'exercice, qui permettra de donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière. Elle invite donc, d'une part, à rapprocher les intentions exprimées par le Gouvernement dans le PLF des résultats réellement obtenus par lui en fin de gestion, et, d'autre part, à compléter et éclairer l'examen du budget par celui des comptes.

Le Parlement doit alors s'emparer d'un dispositif où le compte-rendu est une clef de voûte du principe de responsabilité. Il est l'autorité budgétaire suprême, puisque c'est par son vote que sont autorisées la perception des ressources publiques et la réalisation des dépenses de l'État ; il lui revient de « boucler la boucle » en accordant une attention soutenue aux résultats et aux comptes.

Le moment privilégié de ce contrôle est l'examen du projet de loi de règlement, dont la revalorisation, souvent évoquée comme une conséquence logique et souhaitable de la LOLF, doit devenir une réalité. À cette fin, la mission formule deux recommandations pratiques :

- *il convient de réserver une durée substantielle (par exemple une semaine) à l'examen de ce texte en séance publique et de renforcer la substance des travaux préparatoires en commission ;*

Par exemple, au moment du débat d'orientation budgétaire (DOB) puis du dépôt du PLF de l'exercice suivant.

En effet, le Gouvernement devra rendre compte en détail de la façon dont l'exécution budgétaire a permis d'atteindre ou d'approcher les objectifs fixés à l'action publique : l'examen de la dépense et de la gestion des crédits sera couplé à celui des rapports de performance ; les documents d'exécution seront comparés aux documents de prévision.

Le débat sur le projet de loi de règlement a donc vocation à sortir du cercle étroit dans lequel il est confiné aujourd'hui, autour du seul ministre chargé du budget. Pour assumer pleinement leur responsabilité collégiale, les ministres devront rendre compte eux-mêmes de la gestion de leurs programmes et de la fiabilité des résultats affichés. L'audition de tous les ministres devrait être plus largement mise en oeuvre et leur participation à la séance publique doit devenir la règle – nonobstant la capacité du Gouvernement à déterminer librement la façon dont il est représenté. [...]

- *le calendrier parlementaire doit tenir compte de l'importance nouvelle donnée au contrôle de l'exécution.*

Le calendrier budgétaire est encadré par des dispositions organiques suffisamment souples pour que la pratique permette de renforcer le « chaînage vertueux » instauré par l'article 41 de la LOLF. Deux éléments doivent être notés plus particulièrement : le projet de loi de règlement est déposé et distribué avant le 1er juin, accompagné notamment de la certification des comptes de l'État par la Cour des comptes (39) ; le rapport du Gouvernement sur l'évolution de l'économie nationale et les orientations des finances publiques, qui peut donner lieu à un « débat d'orientation budgétaire » devant les assemblées, est déposé au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, soit avant le 30 juin. La mission estime qu'il serait utile de mobiliser la souplesse du texte organique, pour prévoir que la discussion du projet de loi de règlement trouve un débouché naturel dans le débat d'orientation budgétaire. Celui-ci devrait se tenir « dans la foulée », au mois de juin ou au tout début juillet et tirer les conséquences des constatations réalisées, tant pour l'architecture des missions et des programmes que pour le niveau prévisionnel de leurs crédits.

L'échéance du 1er juin étant applicable par anticipation au dépôt du projet de loi de règlement du budget 2005 – dont le contenu reste cependant régi par les dispositions de l'ordonnance de 1959 – aucune impossibilité technique ne fait obstacle à ce que l'articulation proposée entre examen du PLR et débat d'orientation budgétaire soit mise en oeuvre dès le printemps 2006. Aux yeux de la mission, une telle démarche serait très opportune¹.

Dans le même esprit de rénovation de la discussion des projets de loi de règlement, **on peut se demander si l'intitulé même du texte ne devrait pas évoluer** dès lors que le débat pourrait porter non seulement sur le règlement définitif du budget *stricto sensu* -et, plus généralement, sur les comptes de l'Etat entendus dans une perspective patrimoniale-, mais aussi sur l'évaluation des performances des différents services administratifs. Votre rapporteur général préférerait que l'on retienne, par exemple, l'appellation de « *projet de loi portant compte-rendu de gestion de l'Etat et approbation des comptes de l'exercice X* », ce nouvel intitulé dont le principe pourrait être arrêté, dès à présent, devenant effectif à compter de l'exercice 2005.

¹ *Op. cit.* pages 43 et 44.

Telles sont les raisons pour lesquelles votre commission des finances a souhaité que le présent projet de loi soit l'occasion, avant même qu'intervienne le règlement des lois de finances votées en régime LOLF, c'est-à-dire comportant des rapports annuels de performances (RAP), d'un débat élargi en séance publique, associant les ministres gestionnaires.

I. DU BUDGET INITIAL À LA LOI DE RÈGLEMENT : LES DIVIDENDES DE LA PRUDENCE

L'exécution de la loi de finances initiale pour 2004 doit être replacée dans son contexte macroéconomique. La reprise inattendue de l'activité a permis au gouvernement de gagner son pari sur les déficits par l'effet de mesures de relance relativement audacieuses et surtout de la prudence dont il avait fait preuve aussi bien dans les prévisions de croissance que de recettes fiscales.

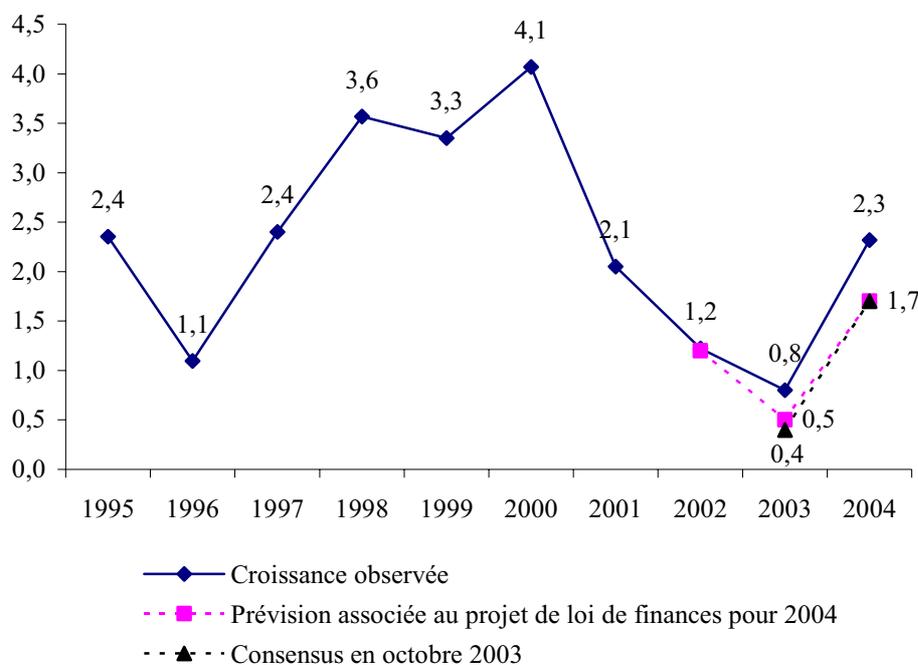
A. LA RÉDUCTION DU DÉFICIT CONSÉQUENCE DU REBOND DE L'ACTIVITÉ

1. Une croissance plus forte que prévu

La croissance du PIB a été nettement supérieure en 2004 aux prévisions tant du gouvernement que du consensus des conjoncturistes, qui, en octobre 2003, étaient toutes deux de 1,7 %, pour une croissance observée de 2,3 %, comme l'indique le graphique ci-après.

La croissance du PIB en 2004 : prévision et exécution

(par rapport à l'année précédente, en %)



Sources : Insee, commission économique de la Nation, prévisions du gouvernement

2. Un supplément de croissance dû au dynamisme de la demande intérieure

Comme votre rapporteur général le soulignait à l'époque, si les aléas internationaux semblaient plutôt orientés à la baisse, **il était plus difficile de caractériser les aléas concernant la seule économie française**. La question était en particulier de savoir quelle importance accorder à certains phénomènes difficilement quantifiables (poursuite de l'ajustement des bilans des grandes entreprises, diminution du « contenu en emplois » de la croissance, etc).

Le gouvernement estimait que, du fait de la prise en compte de facteurs défavorables (comme la poursuite de l'ajustement des bilans), son scénario était « **prudent** », un « *rebond cyclique de l'activité plus marqué* » pouvant également être envisagé¹.

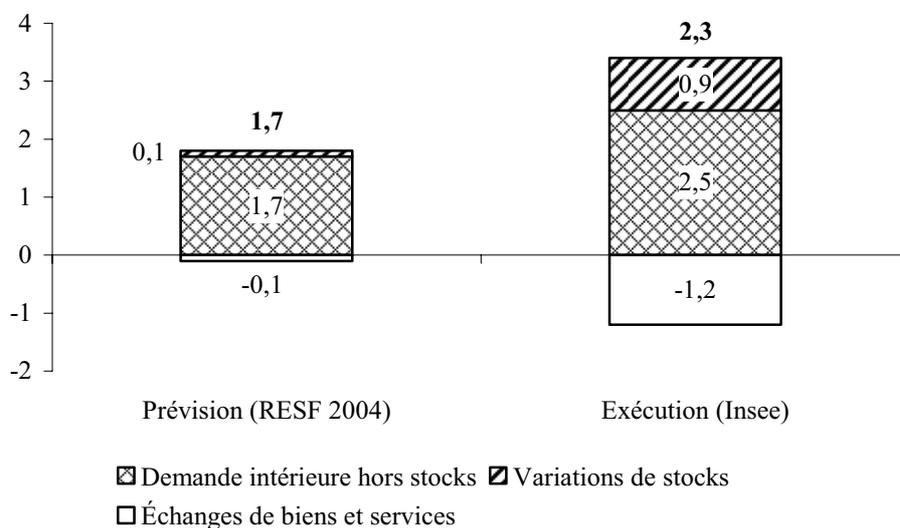
En sens inverse, certains économistes considéraient que la croissance pouvait être plus faible qu'escompté, du fait notamment des incertitudes liées à la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance. Cependant, comme votre rapporteur général le soulignait à l'époque, cette analyse était peu crédible, puisque le non-respect des règles du pacte de stabilité se justifiait par la crainte des effets dépressifs d'une politique de réduction drastique de la dépense publique.

Au total, **l'optimisme du gouvernement s'est révélé justifié**. C'est en effet le dynamisme de la demande intérieure qui explique le supplément de croissance par rapport aux prévisions, comme l'indique le graphique ci-après.

¹ *Rapport économique, social et financier pour 2004 pages 5 et 6.*

Les contributions à la croissance du PIB en 2004 : prévision et exécution

(en points de PIB)

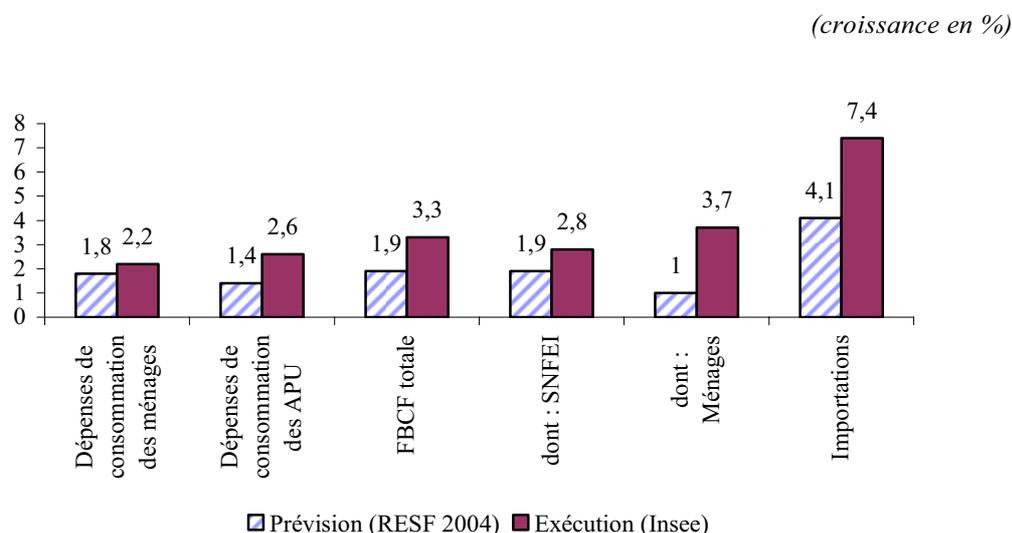


Sources : rapport économique, social et financier pour 2004 ; Insee

Si les variations de stocks ont davantage contribué à la croissance que le gouvernement ne l'anticipait, ce phénomène a été annulé par la contribution nettement négative du commerce extérieur. C'est donc bien à la demande intérieure *stricto sensu* que l'on doit le supplément de croissance.

Ce sont toutes les composantes de la demande intérieure qui ont été plus dynamiques que prévu, comme l'indique le graphique ci-après.

L'évolution des différentes composantes de la demande intérieure en 2004 : prévision et exécution



Sources : rapport économique, social et financier pour 2004 ; Insee

En particulier, si la croissance de la consommation des ménages n'a été que légèrement supérieure aux attentes (2,2 %, contre 1,8 %), les dépenses de consommation des administrations publiques ont – malheureusement – augmenté plus rapidement que prévu (2,6 %, contre 1,4 %), et, surtout, les investissements, en particulier ceux des entreprises, ont augmenté plus rapidement que le prévoyait le gouvernement (3,3 %, contre 1,9 %).

Ainsi, la France se différencie-t-elle, par la vigueur de la demande interne des ménages et de l'investissement des entreprises, des autres grands pays de la zone euro, à l'exception de l'Espagne.

La croissance observée en 2004 est d'autant plus remarquable que **l'environnement international a été moins favorable qu'on ne pouvait s'y attendre**. Ainsi, si la croissance de l'économie des Etats-Unis a été supérieure de plus d'un point à la prévision, le prix du baril de Brent a été supérieur de plus de 10 dollars, et le taux de change de l'euro a été de 1,2 dollar, au lieu de 1,1 dollar, comme l'indique le tableau ci-après.

L'environnement extérieur en 2004 : prévision et exécution

	Prévision (RESF 2004)	Exécution
Taux de change de l'euro (<i>en dollars</i>)	1,1	1,2
Prix du baril de Brent (<i>en dollars</i>)	26,0	38,3
Croissance de l'économie des Etats-Unis (<i>en %</i>)	3,0	4,2

Sources : rapport économique, social et financier pour 2004 ; Banque centrale européenne ; International Petroleum Exchange ; Bureau of Economic Analysis

On peut indiquer à cet égard que, selon les estimations courantes, une augmentation du prix du baril de Brent de 10 dollars, ou une appréciation de l'euro de 10 %, ou une croissance de l'économie des Etats-Unis inférieure de 1 point, dans chaque cas sur une année, réduit le PIB de la France et de la zone euro de **0,5 point** environ.

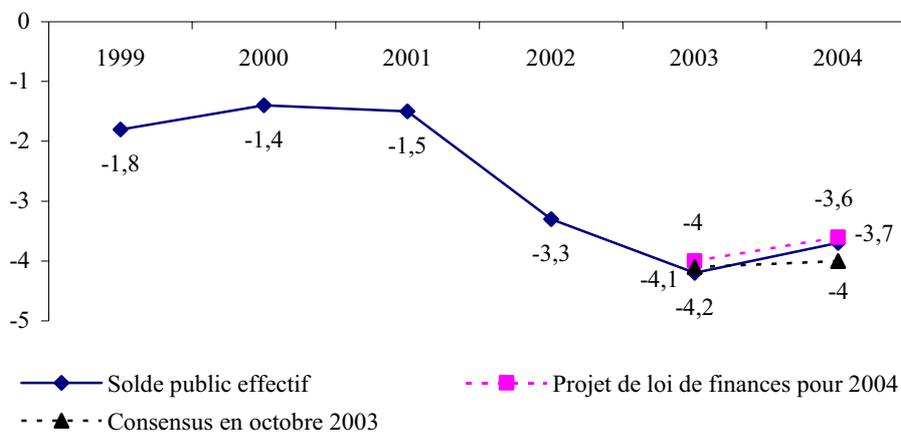
3. Une prévision de solde public quasiment atteinte

Comme votre rapporteur général le soulignait dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2004, **la prévision de solde public du gouvernement n'était pas compatible avec sa prévision de croissance.**

Mais, en fait, **le supplément de croissance a quasiment permis d'atteindre cet objectif** : le déficit des administrations publiques a été de **3,7 %** du PIB, contre **3,6 %** selon les prévisions associées au projet de loi de finances, comme l'indique le graphique ci-après.

Le solde public en 2004 : prévision et exécution

(en points de PIB)



Sources : Insee, rapport économique, social et financier pour 2004 ; commission économique de la Nation

Le solde public a donc été nettement inférieur à la prévision des conjoncturistes qui était de 4 % du PIB, ce qui représentait une quasi-stabilité par rapport à 2003.

B. L'EXÉCUTION DE LA LOI DE FINANCES EN 2004

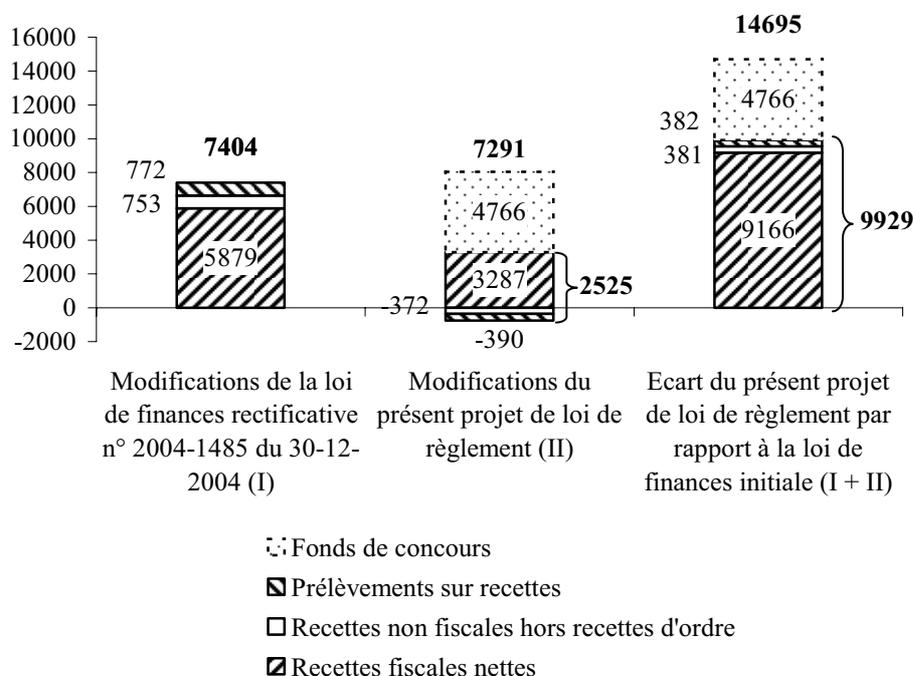
1. Un important surplus de recettes

a) Des recettes fiscales en forte croissance

Hors fonds de concours (qui ne figurent jusqu'à maintenant qu'en loi de règlement), par rapport à la loi de finances initiale pour 2004, les recettes de l'Etat ont progressé de 7.404 millions d'euros, et le présent projet de loi de règlement les accroît de 2.525 millions d'euros supplémentaires, soit **une augmentation nette totale de 9.929 millions d'euros**, comme l'indique le graphique ci-après.

**Les recettes de l'Etat en 2004 :
les modifications apportées aux prévisions de la loi de finances initiale**

(en millions d'euros)



Les fonds de concours, qui ne figurent jusqu'à maintenant qu'en loi de règlement et ne permettent donc pas de comparer prévision et exécution, sont représentés en pointillés.

Source : présent projet de loi de règlement

Ce supplément de recettes par rapport à la prévision initiale consiste en quasi-totalité en des recettes fiscales, supérieures de 9,2 milliards d'euros aux prévisions.

La loi de finances rectificative avait également accru les prévisions de recettes en majorant les recettes non fiscales de 753 millions d'euros et en minorant les prélèvements sur recettes de 772 millions d'euros, mais le présent projet de loi de règlement retient des chiffres plus faibles, de respectivement 382 millions d'euros et 381 millions d'euros.

Par rapport à la loi de finances initiale pour 2004, le surplus de recettes fiscales en 2004, de **9,2 milliards d'euros**, se décompose de la manière indiquée par le tableau ci-après.

Les recettes fiscales en 2004 : prévision et exécution

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale (I)	Loi de finances initiale rectifiée (II)	Écart LFR-LFI (III)	Projet de loi de règlement (IV)	Écart PLR -loi de finances initiale rectifiée (IV-II)	Écart PLR - loi de finances initiale (IV-I)
Impôt sur le revenu	52 482	53 457	975	53 885	428	1 403
Autres impôts directs perçus par voie d'émission de rôles	8 038	8 250	212	4 417	-3 833	-3 621
Impôt sur les sociétés	43 681	44 830	1 149	50 512	5 682	6 831
Autres impôts directs et taxes assimilées	16 452	17 300	848	17 619	319	1 167
Taxe intérieure sur les produits pétroliers	20 883	20 122	-761	20 025	-97	-858
Taxe sur la valeur ajoutée	152 230	156 030	3 800	155 642	-388	3 412
Enregistrement, timbre, autres contributions taxes indirectes	26 935	27 987	1 052	28 025	38	1 090
TOTAL	320 701	327 976	7 275	330 125	2 149	9 424
A déduire : dégrèvements et remboursements	64 214	65 610	1 396	64 472	-1 138	258
TOTAL (net)	256 487	262 366	5 879	265 653	3 287	9 166

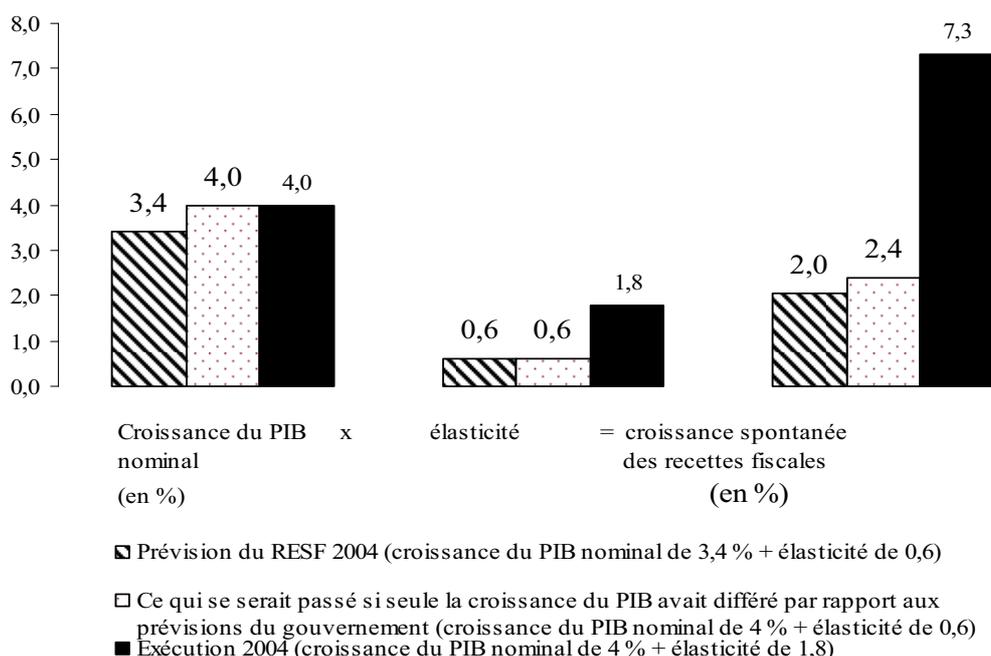
Source : présent projet de loi de règlement

Comme on pouvait s'y attendre, compte tenu du fort supplément de croissance du PIB par rapport aux prévisions, les recettes de TVA ont été nettement supérieures aux prévisions (+ 3,4 milliards d'euros). Cependant, le principal surplus de recettes concerne **l'impôt sur les sociétés** (+ 6,8 milliards d'euros).

b) Les effets indirects de la croissance

Ce surplus de recettes fiscales ne provient que pour une faible part des effets directs du supplément de croissance, comme l'indique le graphique ci-après.

L'évolution spontanée des recettes fiscales en 2004 : prévision et exécution



Sources : rapport économique, social et financier pour 2004 ; présent projet de loi de règlement ; calculs de votre commission des finances

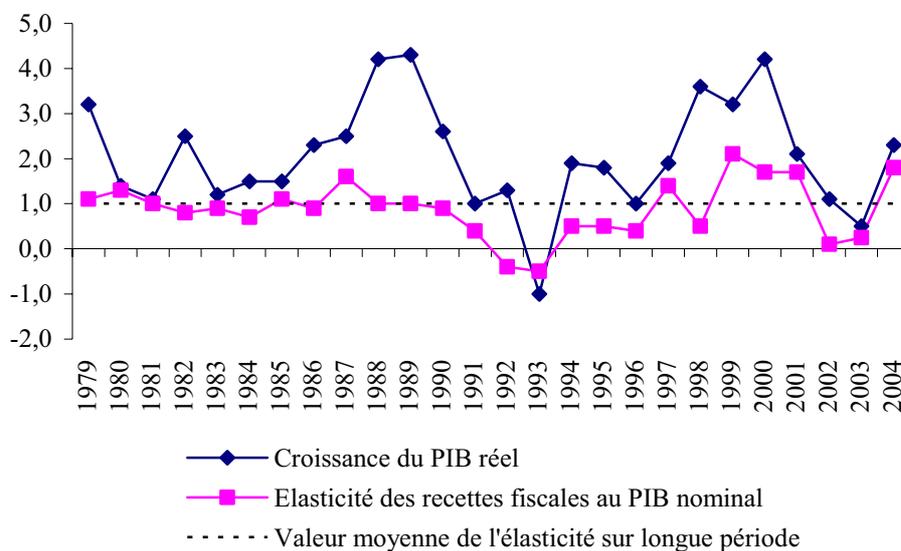
En effet, si seul le supplément de croissance avait joué, l'élasticité des recettes fiscales au PIB étant égale à celle prévue par le gouvernement, le surplus de croissance des recettes fiscales aurait été de seulement 0,4 point (2,4 % au lieu de 2 %).

Le surplus de recettes fiscales provient presque exclusivement du fait que l'élasticité des recettes fiscales au PIB a été de 1,8 et non de 0,6 comme le prévoyait le gouvernement.

Il s'agit là d'un effet indirect du supplément de croissance. En effet, l'élasticité des recettes fiscales au PIB nominal est très liée à la croissance du PIB réel, comme l'indique le graphique ci-après.

Croissance du PIB réel et élasticité des recettes fiscales au PIB nominal

(croissance du PIB réel en %)



Sources : Insee ; ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

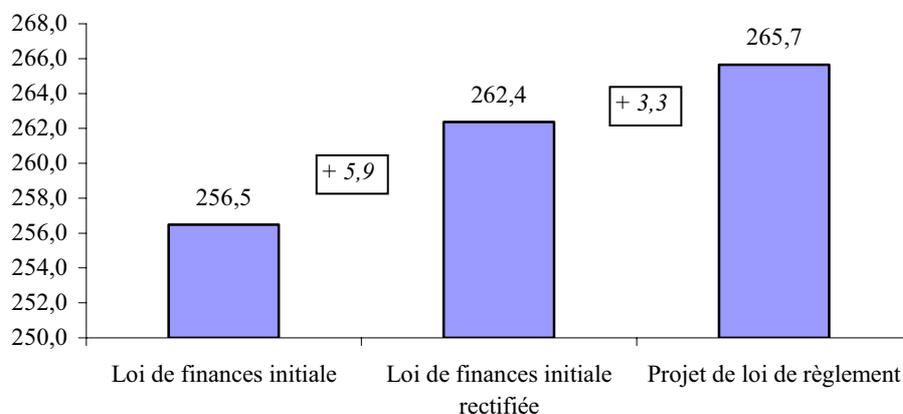
Ainsi, la **prévision d'élasticité du gouvernement était cohérente avec sa prévision de croissance du PIB réel**. L'élasticité des recettes fiscales au PIB nominal est habituellement légèrement inférieure à 40 % de la croissance du PIB réel. Si la croissance du PIB nominal avait bien été de 1,7 %, on aurait pu s'attendre à une élasticité des recettes fiscales au PIB nominal de l'ordre de 0,6, comme le prévoyait le gouvernement.

c) Le résultat de la prudence du gouvernement

Le gouvernement a fait preuve d'une certaine prudence dans l'annonce des surplus de recettes fiscales, puisque les recettes fiscales finalement constatées ont cependant été supérieures de 3,3 milliards d'euros à celles prévues en loi de finances rectificative, comme l'indique le graphique ci-après.

Evolution des prévisions de recettes fiscales nettes

(en milliards d'euros)



Source : présent projet de loi de règlement

Ce phénomène s'explique essentiellement par le fait que **les plus-values d'impôt sur les sociétés ont été fortement sous-estimées par la loi de finances rectificative**, ainsi que le montre le tableau ci-après.

Les recettes brutes d'impôt sur les sociétés en 2004 : prévision et exécution

(en millions d'euros)

Loi de finances initiale (I)	Loi de finances initiale rectifiée (II)	Écart LFR-LFI (III)	Projet de loi de règlement (IV)	Écart PLR -loi de finances initiale rectifiée (IV-II)	Écart PLR -loi de finances initiale (IV-I)
43 681	44 830	1 149	50 512	5 682	6 831

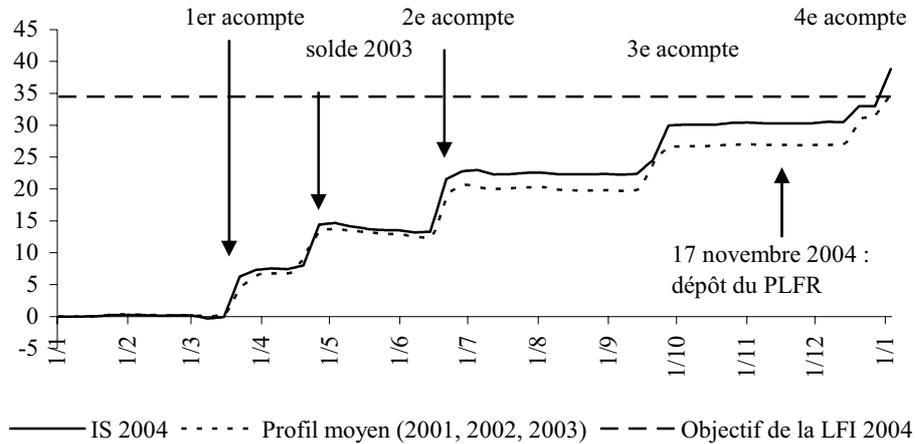
Source : présent projet de loi de règlement

Cette sous-estimation des plus-values d'impôt sur les sociétés vient de **la difficulté à prévoir correctement les recettes de cet impôt**.

Certes, **les bonnes rentrées de cet impôt étaient connues dès le versement du deuxième acompte, c'est-à-dire dès le mois de juin**, comme on le constate sur le graphique ci-après.

Les rentrées nettes d'impôt sur les sociétés : comparaison entre 2004 et les années antérieures

(en milliards d'euros)



Source : situations hebdomadaires budgétaires de l'Etat

Cependant, l'objectif de la loi de finances initiale pour 2004 ne pouvait être atteint avant le versement du quatrième acompte, qui a lieu au mois de décembre de chaque année. Bien que ce dernier ait toujours été supérieur à 5 milliards d'euros dans les années récentes, le gouvernement a choisi d'être prudent et de ne pas faire une prévision de plus-value qui aurait pu devoir être revue à la baisse.

2. Des dépenses hors fonds de concours au niveau de la loi de finances initiale

a) La loi de finances initiale

Le projet de loi de finances initiale pour 2004 affichait, pour la deuxième année consécutive, une **norme de progression des dépenses de l'Etat de 0 % en volume** par rapport à la loi de finances initiale pour 2003 à périmètre constant. Les dépenses nettes¹ à périmètre constant s'établissaient à 277,9 milliards d'euros. A périmètre courant, qui sert de base de comparaison entre la loi de finances initiale et le projet de loi de règlement, les dépenses nettes s'établissaient à 283,7 milliards d'euros.

¹ Hors remboursements et dégrèvements d'impôts, hors recettes d'ordre relatives à la dette.

Les changements de périmètre constatés lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2004 **se sont avérés importants**, liés à la budgétisation du FOREC (+ 17,1 milliards d'euros), à la transformation de certaines dotations aux collectivités territoriales en prélèvement sur recettes (- 7,8 milliards d'euros) et au transfert aux conseils généraux du financement du RMI (- 4,8 milliards d'euros).

La fixation d'une norme de dépense « zéro volume » a conduit, lors de l'élaboration du projet de loi de finances, à dégager des économies significatives, afin, d'une part, de faire face à l'évolution du volume des dépenses obligatoires (charge de la dette, masse salariale, dépenses sociales), prévue pour être de l'ordre de 3 milliards d'euros, et, d'autre part, de financer les priorités du gouvernement évaluées à 2 milliards d'euros.

Progression des crédits correspondant à leur stabilisation en volume

(en milliards d'euros)

LFI 2003/LFI 2002 rebasée	LFI 2004/LFI 2003	LFI 2005/2004
+ 4,6	+ 4,1	+ 5,1

Source : Cour des comptes, rapport préliminaire sur l'exécution de la loi de finances pour 2004

b) Les mouvements réglementaires

Viennent s'ajouter aux dépenses inscrites en loi de finances initiale, les crédits reportés de 2003 vers 2004, les ouvertures de crédits au titre des fonds de concours et les modifications de crédits liées à des plus-values de recettes constatées sur les comptes d'affectation spéciale et les budgets annexes.

4,7 milliards d'euros ont été ouverts en 2004 par voie de fonds de concours.

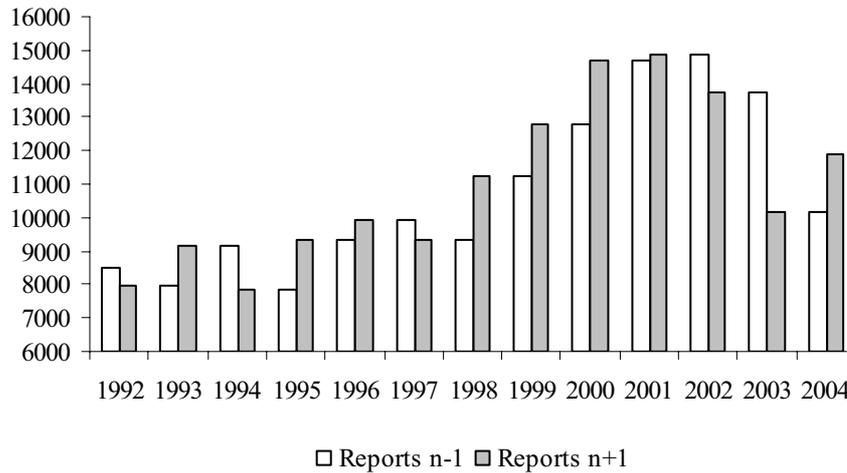
Viennent diminuer le volume des crédits sur l'exercice 2004, les reports de crédits vers 2005 et les décrets d'annulation non associés aux décrets d'avance et à la loi de finances rectificative de l'automne 2004.

(1) Les reports

L'exercice 2004 fait apparaître un solde net des reports vers 2005 par rapport à ceux provenant de 2003 de 1,75 milliard d'euros. Alors que les deux années précédentes avaient été marquées par un montant des crédits reportés sur l'année suivante inférieur à celui reporté l'année précédente, **la tendance s'est inversée en 2004.**

Evolution des reports de crédits

(en millions d'euros)



Source : présent projet de loi de règlement

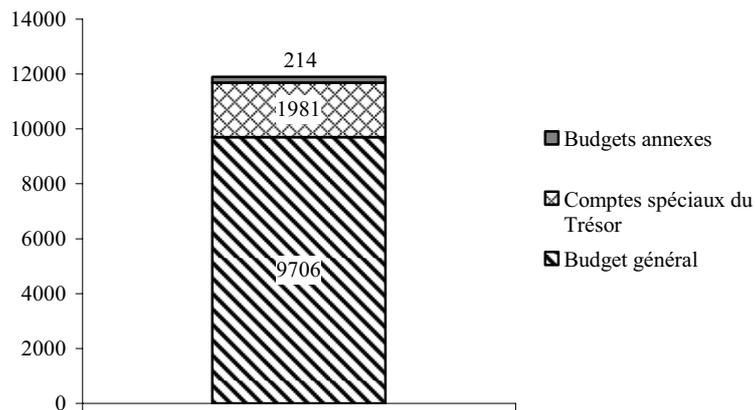
L'exercice 2004, marqué par des tensions importantes sur la dépense, illustre ainsi la difficulté à se conformer aux dispositions de l'article 15 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) qui limite à 3 % des crédits initiaux le montant des crédits pouvant être reporté. En application de la LOLF, l'article 57 du projet de loi de finances initiale pour 2006 en tire les conséquences en proposant de majorer les plafonds de reports pour certains chapitres d'investissement du ministère de la défense et du ministère de l'intérieur dans la limite du montant des dotations ouvertes sur ces mêmes chapitres par la loi de finances pour 2005.

Pourtant, comme le souligne la Cour des comptes dans ses réponses aux questions de votre rapporteur général relatives au présent projet de loi de règlement, *« dès lors, y compris quand ils correspondent - dans un souci critiquable de pilotage du solde budgétaire tel qu'il a été constamment pratiqué jusqu'à présent - au décalage dans le temps du paiement de dépenses d'ores et déjà exposées (accumulation d'impayés en fin de gestion et reports de charges), les reports de crédits doivent s'analyser comme des dépenses différées ; ils constituent, à cet égard, une réserve pour dépenses potentielles qui - par définition, sauf si les crédits de LFI ont été ajustés en conséquence - fait peser sur l'exécution budgétaire une menace de décaissements massifs et, partant, va à l'encontre de l'objectif de stabilisation dans la durée des dépenses en volume ».*

Les reports sur les comptes spéciaux du Trésor (pour l'essentiel les comptes d'affectation spéciale) représentent une part notable des reports constatés en 2004.

Répartition des reports entre budget général, budgets annexes et comptes spéciaux du Trésor en 2004

(en %)



Source : présent projet de loi de règlement

(2) Les décrets d'avance

Quatre décrets d'avance ont été pris au titre de l'exercice 2004 et ratifiés par la loi de finances rectificative de l'automne :

- le décret d'avance n° 2004-544 du 14 juin 2004 a ouvert, au titre des dépenses ordinaires, 253,3 millions d'euros, et au titre des dépenses en capital 29 millions d'euros en crédits de paiement et 83 millions d'euros en autorisations de programme, au profit des ministères de l'agriculture, de l'intérieur, de l'outre-mer, de l'industrie ainsi que de la santé ;

- le décret d'avance n° 2004-817 du 19 août 2004 a ouvert 149,5 millions d'euros de crédits de dépenses ordinaires, au profit d'une part du chapitre 36-30 « subventions aux établissements publics » du budget des Affaires étrangères, pour 3,9 millions d'euros, et d'autre part du chapitre 44-79 « promotion de l'emploi et adaptations économiques » du budget du travail, pour 145,6 millions d'euros. Dans le premier cas, il s'agissait de financer l'installation de la commission de recours des réfugiés dans de nouveaux locaux et le recrutement, à titre temporaire, de 125 personnes chargées de résorber les stocks de dossiers en retard, à la suite de l'annonce d'une réduction à trois mois de la durée de traitement des dossiers

de demande d'asile. Dans le second cas, il s'agissait de compléter les dotations destinées aux programmes de préretraites du fonds national pour l'emploi et de préretraites progressives ;

- le décret d'avance n° 2004-931 du 3 septembre 2004 a ouvert 39,6 millions d'euros sur le chapitre 56-10 « investissements » du budget de l'enseignement supérieur et de la recherche et 2,4 millions d'euros sur le chapitre 66-73 « constructions et équipement » du budget de l'enseignement supérieur et de la recherche afin de respecter les contrats de plan Etat-région ;

- le décret d'avance n° 2004-1146 du 28 octobre 2004 a ouvert 886,6 millions d'euros de crédits de dépenses ordinaires au bénéfice du budget de la mer pour 400.000 euros, du chapitre 44-79 « promotion de l'emploi et adaptations économiques » du budget du Travail, en complément de la dotation déjà ouverte par le décret d'avance du 19 août précité, pour 194 millions d'euros, et du budget de la défense, pour 692,2 millions d'euros, afin notamment de financer les OPEX et d'autres dépenses de fonctionnement.

(3) La régulation budgétaire

Les mises en réserve de crédits ont été comparables en 2004 à celles opérées en 2003. En ce qui concerne les crédits 2004, le gel du mois d'avril 2004 a atteint 3.776 millions d'euros, soit un montant proche de celui des gels opérés le 3 février 2003 sur l'exercice 2003 (3.947 millions d'euros).

Les annulations ont été en revanche moindres en 2004 qu'en 2003. Elles avaient atteint, en 2003, 2,4 milliards d'euros, hors annulations proposées dans le collectif de fin d'année. 1,4 milliard d'euros de crédits ont été annulés le 14 mars 2003 et 1 milliard d'euros de crédits annulés le 3 octobre de la même année.

En 2004, un seul décret d'annulation de crédits¹ a été publié, le 9 septembre 2004, pour un montant de 922 millions d'euros.

L'effort de régulation budgétaire a été inférieur en 2004 à celui de 2003 pour environ 1,4 milliard d'euros.

c) La loi de finances rectificative

Les ouvertures de crédits opérées par la loi de finances rectificative se sont élevées pour le budget général à plus de **4 milliards d'euros** s'agissant des dépenses nettes² dont 2,3 milliards d'euros au titre des dépenses civiles ordinaires civiles, 0,9 milliard d'euros au titre des dépenses civiles en capital et 0,9 milliard d'euros au titre des dépenses militaires.

¹ Décret n° 2004-962 du 9 septembre 2004.

² Hors remboursements et dégrèvements d'impôts et recettes d'ordres en atténuation des charges de la dette.

Les annulations de crédits en loi de finances rectificative se sont établies à plus de **1,3 milliard d'euros** hors remboursements et dégrèvements (839 millions d'euros), qui sont venus s'ajouter aux 992 millions d'euros annulés par le décret du 9 septembre 2004. Ces annulations ont été réparties entre 959 millions d'euros pour les dépenses ordinaires civiles et 356 millions d'euros pour les dépenses civiles en capital.

d) Le présent projet de loi de règlement

Le présent projet de loi règlement propose, pour le budget général, des ouvertures de crédits supplémentaires à hauteur de 937 millions d'euros, correspondant principalement à des chapitres aux dotations évaluatives. En ce qui concerne les annulations de crédits non consommés, elles portent sur 3 milliards d'euros, dont 1,1 milliard d'euros au titre des remboursements et dégrèvements d'impôts.

Répartition des ouvertures de crédits dans le projet de loi de règlement 2004

(en millions d'euros)

Dépenses en atténuation de recettes	6
Dettes publiques	124
Pensions	377
Cotisations et prestations sociales	275
Frais de justice et réparations civiles	127
Pensions d'invalidité, allocations et indemnités diverses et retraite du combattant	26
Divers	2
Total	937

Source : projet de loi de règlement.

Par ailleurs, s'agissant des comptes spéciaux, des ouvertures de crédits sont demandées à hauteur de 8,1 milliards d'euros dont 1,7 milliard d'euros au titre du compte d'affectation spéciale n° 902-24 « affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de société » et 5,77 milliards d'euros au titre des avances à l'agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole pour faire face aux besoins temporaires de préfinancement des dépenses communautaires.

3. Le solde

a) De la loi de finances initiale à la loi de règlement

L'amélioration des soldes est particulièrement sensible en cours d'année. Le déficit en loi de finances initiale de 55,1 milliards d'euros avait été ajusté dans la loi de finances rectificative de fin d'année au niveau de 49,5 milliards d'euros. En définitive, le solde en exécution n'aura été « que » de 43,9 milliards d'euros.

La diminution du déficit se sera donc faite en deux étapes :

- une amélioration de 5,6 milliards d'euros entre la loi de finances initiale et la loi de finances rectificative ;

- une diminution supplémentaire de 5,6 milliards d'euros entre la loi de finances rectificative et la loi de règlement.

b) Du résultat en exercice au résultat en loi de règlement

Le tableau ci-dessous retrace, depuis 2000, le passage du résultat en exercice au résultat en loi de règlement par l'intermédiaire du résultat en gestion.

Les trois résultats de type budgétaire (hors FMI-FSC)

(en milliards d'euros et en % du PIB)

	2000		2001		2002		2003		2004	
Résultat en exercice	- 29,1	- 2,0 %	- 32,0	- 2,2 %	- 49,3	- 3,2 %	- 56,9	- 3,7 %	- 43,9	- 2,7 %
Résultat en gestion, dont :	- 26,6	- 1,9 %	- 40,1	- 2,7 %	- 50,8	- 3,3 %	- 58,1	- 3,7 %	- 45,6	- 2,8 %
- période complémentaire LF n-1	- 5,6		- 8,2		- 0,6		+ 0,4		+ 1,6	
- gestion courante (LF n)*	- 18,4	- 1,3 %	- 29,2	- 2,0 %	- 47,0	- 3,1 %	- 55,4	- 3,5 %	- 44,2	- 2,7 %
- dépenses anticipées LF n + 1	- 2,6		- 2,7		- 3,2		- 3,1		- 3,0	
Résultat en loi de règlement	- 31,4	- 2,2 %	- 33,6	- 2,3 %	- 52,1	- 3,4 %	- 57,5	- 3,7 %	- 45,8	- 2,8 %

*y compris comptes d'imputation provisoire

Source : Direction générale de la comptabilité publique, Cour des comptes

Le **résultat en exercice**, qui est en général inférieur au résultat en loi de règlement, privilégie le critère juridique de l'autorisation parlementaire. Il tient compte des dépenses anticipées effectuées en fin d'année n-1, ainsi que des opérations effectuées au cours de la période complémentaire de l'année suivante.

Le **résultat en gestion** se rapproche du résultat en exercice à ceci près que le rattachement des dépenses anticipées et de celles effectuées en période complémentaire en début d'année n+1 se fait en fonction des flux effectifs de trésorerie. Avec les remboursements d'emprunts, il constitue les emplois à financer, tels qu'ils sont retracés dans le tableau des flux de trésorerie. Dans cette définition, le résultat se détériore de 1,7 milliard d'euros pour atteindre un déficit de 45,6 milliards d'euros.

Enfin, le **résultat constaté en loi de règlement** correspond au solde des opérations du budget général, aux pertes et profits sur opérations de trésorerie et sur opérations des comptes spéciaux du Trésor, ainsi qu'aux dépenses comprises dans les gestions de fait des deniers de l'Etat reconnus d'utilité publique. En 2004, le déficit ainsi défini excède de 1,9 milliard d'euros le résultat en exercice.

c) De la comptabilité budgétaire à la comptabilité nationale

Il est également intéressant de passer du solde budgétaire tel qu'il résulte de la comptabilité publique classique, au résultat en comptabilité générale et au déficit de l'Etat en comptabilité nationale.

Le tableau ci-dessous établi par la Cour des comptes dans son rapport précité sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2004, montre comment on passe du résultat en exercice de - 43,9 milliards au résultat patrimonial de - 34,7 milliards d'euros.

Passage du solde budgétaire au résultat en comptabilité générale

(en milliards d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	04/03
Résultat en exercice	- 29,2	- 32,0	- 49,3	- 56,9	- 43,9	- 22,8 %
Opérations du budget général et des CST inscrites à des comptes de bilan	15,8	16,3	20,0	18,1	20,5	13,2 %
Recettes sur créances des années antérieures	- 11	- 10,7	- 10,7	- 13,1	- 11,7	- 10,7 %
Restes à recouvrer sur créances de l'année courante	13,2	14,1	13,4	12,7	12,3	- 3,1 %
Compléments de droits sur créances nées au cours des années antérieures	1,1	1,3	1,2	1,2	1,7	41,6 %
Charges à payer TVA et opérations financières	- 1,1	- 0,4	- 1,2	- 0,5	- 0,5	0 %
Produits à recevoir TVA, TIPP et opérations financières	- 0,5	0,7	0,8	1,4	0,9	- 35,7 %
Dotations aux amortissements et aux provisions	- 31,3	- 34,0	- 32,0	- 32,5	- 28,7	- 11,7 %
Reprises sur amortissements et provisions, étalement des produits, transferts de charges	20,3	20,5	18,5	21,8	19,3	- 11,5 %
Opérations de la dette	- 0,0	- 0,0	- 0,3	- 0,5	- 0,5	0 %
Pertes et profits et divers	- 5,9	- 5,0	- 6,6 %	- 5,7	- 4,1	- 28 %
Résultat patrimonial	- 28,4	- 29,4	- 46,2	- 54,0	- 34,7	- 35,7 %

Source : Direction générale de la comptabilité publique, Cour des comptes

La différence s'explique principalement par le retraitement d'un certain nombre d'opérations qui sont classées en dépenses budgétaires telles que les immobilisations financières ou les opérations de prêts et d'avances¹, pour 20,5 milliards d'euros, les droits constatés sur créances fiscales pour 0,6 milliard d'euros, les dotations nettes des reprises sur amortissements et provisions pour 9,4 milliards d'euros, ainsi que les pertes et profits sur emprunts et engagements pour 4,1 milliards d'euros.

Alors que les deux comptabilités sont établies en droits constatés, l'on remarque que, tandis que la comptabilité générale débouche sur des corrections de 2,2 milliards d'euros, en comptabilité nationale, les corrections dégradent le résultat d'1,5 milliard d'euros.

¹ Ainsi que l'avance sur le montant des impositions revenant aux collectivités territoriales et les provisions sur commande de tiers à exécuter des comptes de commerce.

Comme permet de le constater le tableau ci-dessous, le **déficit de l'Etat en comptabilité nationale atteint 51,8 milliards d'euros**, soit 7,9 milliards d'euros de plus que le déficit en exercice.

Passage du solde d'exécution des lois de finances au déficit notifié

(en milliards d'euros)

	2000 définitifs	2001 définitifs	2002 définitifs	2003 semi- définitifs	2004 provisoires
Solde en exercice	-29,13	-32,03	-49,27	-56,95	-43,88
Corrections de droits constatés	-1,86	-1,36	0,37	1,39	-1,49
Opérations budgétaires traitées en opérations financières ou de patrimoine	-3,44	-1,52	-6,94	-2,94	-7,33
Opérations non budgétaires affectant le déficit	-0,94	-0,87	-0,7	-3,84	0,47
Corrections spécifiques conceptuelles (crédit-bail, autres)	0	0,02	0,08	0,11	-0,01
Capacité ou besoin de financement de l'Etat	-35,37	-35,75	-56,46	-62,22	-52,24
Gains ou pertes d'intérêts sur instruments dérivés	0	0,02	0,21	0,25	0,42
Déficit de l'Etat notifié	-35,37	-35,73	-56,25	-61,98	-51,82

Source : Cour des comptes

L'écart s'explique par des corrections de droits constatés pour le montant mentionné ci-dessus, ainsi que par le reclassement en opérations budgétaires d'opérations traitées comme ayant un caractère financier ou patrimonial.

II. LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE EN 2004 : QUESTIONS DE FOND ET DE MÉTHODE

Après l'exposé des résultats de l'exercice et du déroulement de l'exécution budgétaires, il convient de replacer les données dans leur contexte à moyen et long terme. Votre rapporteur général y voit l'occasion de faire à la fois des remarques de méthode mais également, à la suite de la Cour des comptes, des observations sur la gestion de certains départements ministériels.

A. ANALYSE TENDANCIELLE DES PRINCIPALES VARIABLES BUDGÉTAIRES

Cette mise en perspective conduit à rappeler que les bons résultats chiffrés prennent place dans des évolutions à long terme préoccupantes d'autant plus que l'on peut s'inquiéter de la réapparition de certaines pratiques comptables contestables.

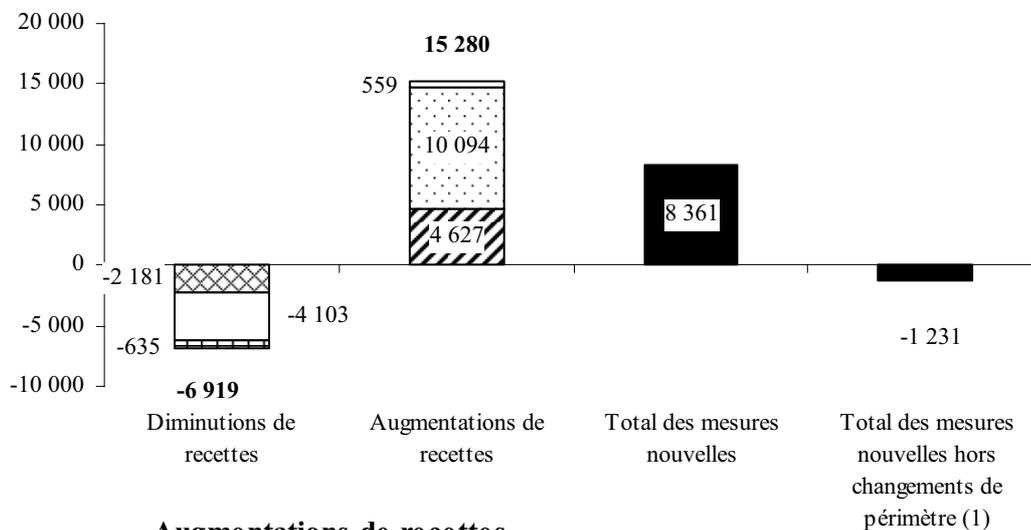
1. Une poursuite de la politique d'allègements fiscaux

a) Des allègements fiscaux de 1,2 milliard d'euros en 2004

Les allègements fiscaux ont été en 2004 de l'ordre de **1,2 milliard d'euros**, comme l'indique le graphique ci-après.

Les mesures fiscales nouvelles en 2004

(en millions d'euros)



Augmentations de recettes

- Total des mesures nouvelles
- Impôt net sur les sociétés
- Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes (2)
- ▣ TVA nette (3)

Diminutions de recettes

- Divers
- TIPP (4)
- ▣ Impôt sur le revenu

(1) Les changements de périmètre ont majoré les recettes de l'Etat de 9.592 millions d'euros, le transfert d'une partie de la TIPP aux départements (- 4.937 millions d'euros) ayant été plus que compensé par le transfert de droits sur les tabacs au Budget annexe des prestations agricoles (BAPSA) (+ 4.291 millions d'euros) et la budgétisation du Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC) (+ 10.802 millions d'euros).

(2) Il s'agit en quasi-totalité de la budgétisation du FOREC (+ 10.802 millions d'euros).

(3) Il s'agit en quasi-totalité du transfert de droits sur les tabacs au BAPSA (+ 4.291 millions d'euros).

(4) Il s'agit en quasi-totalité du transfert de la TIPP aux départements (- 4.937 millions d'euros).

Source : Cour des comptes, rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2004

Si les recettes fiscales de l'Etat augmentent structurellement de 8,4 milliards d'euros, c'est parce que des **changements de périmètre** les augmentent de **9,6 milliards d'euros**. Il s'agit essentiellement :

- de la budgétisation du FOREC (+ 10.802 millions d'euros) ;

- du transfert de droits sur les tabacs au BAPSA (+ 4.291 millions d'euros) ;
- du transfert de la TIPP aux départements (- 4.937 millions d'euros).

Les changements de périmètre de recettes fiscales en 2004

(en millions d'euros)

	Nature	Impact des modifications de périmètre en exécution 2004	
TIPP	Transfert aux collectivités territoriales	-4 937	
TVA nette	Transfert de droits sur les tabacs au BAPSA	4 291	
Taxe sur les conventions d'assurance	Budgétisation du FOREC (10,8 milliards d'euros)	2 298	
Taxe sur les primes d'assurance automobile		936	
Contribution sociale sur les bénéfiques		869	
Taxe sur les véhicules de sociétés		855	
Taxe sur les contributions patronales		478	
Taxe générale sur les activités polluantes		456	
Taxe et droits de consommation sur les tabacs		2 385	
Droit de consommation sur les alcools		1 908	
Autres boissons		617	
Taxe sur les ouvrages hydroélectriques		-86	
Taxe sur les achats de viande		-478	
TOTAL			9 592

Source : Cour des comptes, rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2004

Hors changements de périmètre, les principales mesures nouvelles ont été les suivantes.

Les **allègements fiscaux** ont correspondu à l'allègement de l'impôt sur le revenu mis en œuvre par la loi de finances initiale pour 2004 :

- baisse de 3 % de l'ensemble des taux du barème de l'impôt sur le revenu (- 1,8 milliard d'euros) ;

- indexation de 1,7 % des tranches du barème de l'impôt sur le revenu (- 1 milliard d'euros).

Les **alourdissements de fiscalité** ont consisté en :

- l'augmentation du taux d'amortissement dégressif de 30 % pour une période de 12 mois suivant l'acquisition ou la fabrication de biens entre le 16 octobre 2001 et le 31 mars 2002 pour + 0,9 milliard d'euros (en application de la loi de finances rectificative pour 2001) ;

- l'incidence de la réforme de la taxe professionnelle sur les remboursements et dégrèvements pour + 0,7 milliard d'euros (en application de la loi de finances initiale pour 1999).

b) La nécessité d'éviter les allègements fiscaux non compensés

Alors que les programmes de stabilité successifs prévoient d'améliorer le déficit public structurel par la seule maîtrise de la dépense que l'on n'est, à ce jour, parvenu à mettre en œuvre que pour la seule année 2004¹, **il semble donc plus que jamais nécessaire de préserver les recettes des administrations publiques, surtout, si les dépenses publiques continuaient à croître à la même vitesse que le PIB.**

A titre d'illustration, on peut indiquer le **coût annuel total d'un allègement fiscal financé par le déficit public**, en prenant en compte l'augmentation de la charge de la dette, selon l'hypothèse d'un taux d'intérêt réel de 3 %, et d'une croissance réelle du PIB de 2 % par an : une mesure censée coûter **1 point de PIB** chaque année, en coûterait **1,3** au bout de 10 ans et **1,5** au bout de 20 ans, comme l'indique le graphique ci-après.

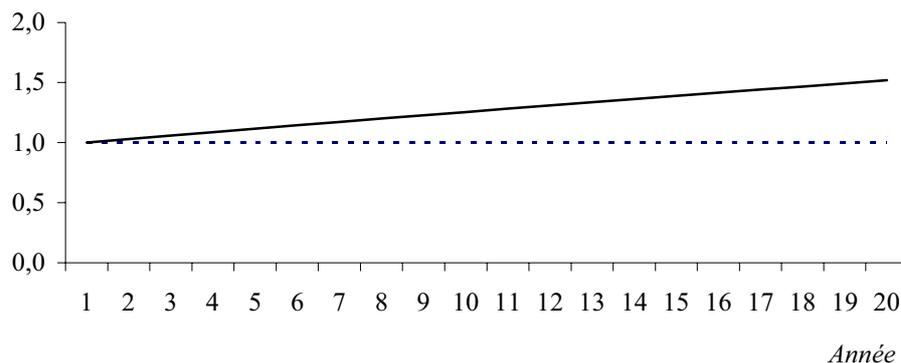
¹ En 2004, pour la première fois depuis que les programmes de stabilité existent, l'objectif de croissance des dépenses des administrations publiques, de 1,5 % en termes réels, a été tenu.

Coût annuel total d'un allégement fiscal financé par le déficit public

(en prenant en compte l'augmentation de la charge de la dette, selon l'hypothèse d'un taux d'intérêt réel de 3 % et d'une croissance annuelle du PIB de 2 %)

(en points de PIB, coût la première année = 1)

Coût



- Coût annuel de l'allégement fiscal sans prise en compte de la charge de la dette induite
- Coût annuel total de l'allégement fiscal

Source : commission des finances

2. Une poussée des dépenses budgétaires formellement contenue

Hors remboursements et dégrèvements d'impôts et hors recettes d'ordre, les dépenses du budget général s'établissent à 283,6 milliards d'euros, soit un niveau légèrement inférieur à celui de la loi de finances initiale pour 2004 (283,7 milliards d'euros).

L'exécution des dépenses au titre de l'exercice 2004 apparaît donc formellement contenue au niveau du plafond de crédits voté par le Parlement en loi de finances initiale. L'autorisation parlementaire paraît respectée, en raison de l'intervention de mesures de régulation budgétaire en cours d'année, qui se sont toutefois avérées d'une moindre ampleur qu'en 2003.

Il convient d'observer que le résultat n'a été obtenu qu'au prix de fortes tensions en exécution : **le plafond de dépense n'a été tenu qu'au prix d'un accroissement des reports de 1,7 milliard d'euros.**

Selon la Cour des comptes dans son rapport préliminaire sur l'exécution des lois de finances pour 2004, ce sont pour un milliard d'euros de paiements qui ont été suspendus en décembre et intégralement reportés sur

2005. Le ministère de la défense a servi de variable d'ajustement du budget de l'Etat dans le cadre des opérations de fin de gestion, alors même que ses dépenses ont progressé en 2004 à un rythme plus rapide que celui des autres budgets (+3,8 %).

Comme le montre le tableau ci-contre, **la stabilisation de la dépense n'a pas été réalisée au détriment des dépenses en capital**, les dépenses militaires en capital s'établissant néanmoins à un niveau inférieur à celui prévu en loi de finances initiale en raison d'un montant de reports très significatif (2,8 milliards d'euros). Les dépenses civiles en capital ont connu en cours d'exécution une progression par rapport à la loi de finances initiale liée pour l'essentiel au rattachement de fonds de concours pour un montant de près de 2,7 milliards d'euros.

Evolution des dépenses brutes du budget général au cours de l'exercice 2004

(en milliards d'euros)

Dépenses par grandes catégories	Crédits initiaux	Modifications de crédits intervenues en cours d'année au titre des mesures réglementaires						Ajustements de la loi de règlement		Montant des dépenses
		Variations des lois de finances rectificatives	Reportis de la gestion précédente	Transferts et répartitions	Fonds de concours et dons et legs	Reportis à la gestion suivante	Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés		
Dépenses ordinaires civiles	294,86	2,25	3,38	9,22	1,38	-3,65	0,78	29,78	305,24	
Dépenses civiles en capital	13,88	0,04	3,94	1,35	2,69	-3,11	"	0,00	18,80	
Dépenses ordinaires militaires	26,67	0,90	0,17	-9,15	0,46	-0,17	0,16	0,09	18,95	
Dépenses militaires en capital	14,90	-0,04	1,51	-1,42	0,20	-2,78	"	0,00	12,38	
Total du budget général	350,31	3,16	9,00	"	4,73	-9,71	0,94	3,07	355,37	

Source : présent projet de loi de règlement

3. Les comptes spéciaux du Trésor et les budgets annexes

Les opérations des comptes spéciaux du Trésor ont fait apparaître en 2004 un excédent de 1,4 milliard d'euros, contre un déficit de 200 millions d'euros en 2003. L'excédent se décompose à hauteur de 100 millions d'euros au titre des opérations à caractère définitif et 1,4 milliard d'euros au titre des opérations à caractère temporaire. Le compte d'avances aux collectivités territoriales a présenté un excédent de 500 millions d'euros, alors que le collectif de fin d'année l'avait prévu seulement à l'équilibre. **Il convient d'observer que ce compte est désormais en excédent, de manière récurrente, depuis plusieurs années.** Le compte de commerce lié à la gestion active de la dette et de la trésorerie de l'Etat présente lui un excédent de 300 millions d'euros.

Au total, les opérations à caractère définitif des comptes spéciaux du Trésor ont représenté en 2004 9,3 milliards d'euros en recettes et 9,2 milliards d'euros en dépenses.

4. Les déficits publics en perspective

L'amélioration de la situation des finances publiques de l'Etat apparaît toute relative.

D'une part, elle s'inscrit dans un contexte national préoccupant caractérisé par la persistance du solde négatif des administrations de sécurité sociale, ainsi que par l'apparition d'un déficit des administrations publiques locales ; d'autre part, en tendance, la France voit sa situation relative se détériorer par rapport à presque tous les pays d'Europe, sauf l'Allemagne.

Le besoin de financement de l'Etat diminue de 10 milliards d'euros pour n'atteindre que **52,2 milliards d'euros** contre 62,2 milliards d'euros en 2003.

Comme permet de le constater le tableau ci-dessous, **tous les opérateurs publics dégagent un besoin de financement, sauf les organismes divers d'administration centrale (ODAC)**, étant noté que l'excédent de ces derniers résulte de transferts de l'Etat et de jeux d'écritures qui ne recouvrent pas d'améliorations véritables : l'excédent a pour origine des dotations en capital au profit notamment de l'ERAP, de l'EPFR et de Charbonnages de France pour un montant de 4,2 milliards d'euros qui ont aggravé d'autant le déficit de l'Etat.

Par ailleurs, on relève avec la Cour des comptes, la reprise de la dette du FOREC par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), classée

dans les organismes divers ODAC, qui se traduit par un gain apparent de 1,1 milliard d'euros, tandis que le besoin de financement du BAPSA s'effectue en droits constatés, ce qui fait que l'Etat ne prend pas en compte pour 3,5 milliards d'euros de charges.

**Part relative du besoin ou de la capacité de financement des APU
par rapport aux recettes en 2004**

(en milliards d'euros)

	ETAT	ODAC	APUL	ASSO	APU (total)¹
Dépenses	374,6	56,5	178,7	403,3	881,8
Recettes	322,4	66,3	176,8	387,4	821,6
Besoin/capacité de financement	- 52,2	+ 9,9	- 1,9	- 15,9	- 60,1
% par rapport aux recettes	- 16,2 %	+ 14,9 %	- 1,1 %	- 4,1 %	- 7,3 %
Besoin / capacité de financement y compris gains sur swaps	- 51,8	+ 10,0	- 1,9	- 15,9	- 59,6

Source : INSEE chiffres semi-définitifs base 2000 du SEC, Cour des comptes

⁽¹⁾ Le total des APU est net des transferts entre administrations publiques.

Les administrations publiques locales, en revanche, accusent, pour la première fois depuis 1995, un besoin de financement de 1,9 milliard d'euros. Cette situation s'explique pour l'essentiel par la croissance des dépenses de transfert mises à la charge des collectivités locales, et notamment le **revenu minimum d'insertion**, ainsi que par la croissance des **subventions versées à la SNCF** au titre de la régionalisation du transport ferroviaire. Pour mémoire, on soulignera que la croissance des dépenses des administrations de sécurité sociale continue de rester élevée, + 4,5 % en 2004, contre + 5,2 % en 2003 et + 6,3 % en 2002. Au total, le déficit de cette catégorie d'opérateurs atteint 15,9 milliards d'euros en 2004 contre 9,8 milliards d'euros en 2003 et 3,7 milliards d'euros en 2002.

Tous ces chiffres sont rappelés pour souligner le fait que le **budget de l'Etat est bien le financeur en dernier ressort du système**, et que c'est sur lui que repose la charge des ajustements financiers.

5. L'évolution de l'endettement

La dette des administrations publiques a atteint 65,6 % du PIB en 2004. Elle est désormais supérieure à la moyenne communautaire. Si elle reste moins élevée que la moyenne de la dette publique constatée dans la zone euro (71,1 % du PIB), l'écart tend à se réduire : la dette publique française représentait, en 2004, 92 % de la moyenne de la dette publique en zone euro, contre 80,7 % en 2002. Certaines tendances s'inversent : la dette publique espagnole, qui représentait 61,1 % du PIB en 2000, s'établissait en 2004 à 48,9 % du PIB.

La France a donc perdu sa position relative en ce qui concerne le montant de sa charge d'intérêt (2,9 % du PIB en 2004) : celle-ci est presque au même niveau que la moyenne de l'Union européenne, à 15 comme à 25, alors que la France figurait, il y a encore trois ans, parmi les Etats « favorisés » par un service de la dette plutôt limité.

La dette de l'Etat représentait en 2004 78,8 % de la dette des administrations publiques. Sa progression est évidemment plus limitée que celle des ODAC, organismes divers d'administration centrale, dont l'endettement s'aggrave de 60 %. La hausse enregistrée en 2004 correspond à la reprise par la CADES de la dette accumulée par la branche maladie, maternité, invalidité, décès du régime général pour un montant de 35 milliards d'euros.

Part de la dette de des différentes administrations publiques et évolution

(en %)

	Etat	ODAC	APUL	ASSO
2004	78,8 %	8,5 %	10,5 %	2,2 %
Variation 2003-2004	+ 5,1 %	+ 63,1 %	+ 2,4 %	- 22,7 %

Source : rapport préliminaire de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour 2004

B. REMARQUES SUR L'EXÉCUTION 2004

Au-delà des chiffres de l'année plutôt encourageants, les problèmes de structure demeurent. Il y a là un sujet de préoccupation d'autant plus réel, que, comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2004, certains départements ministériels persistent à se livrer à des facilités budgétaires critiquables, en particulier en matière de reports.

1. Réflexions générales

a) La persistance des déficits primaires et structurels

Le retour inopiné de la croissance s'est traduit par une **amélioration substantielle du solde d'exécution** : le déficit s'établit à **- 43,9 milliards d'euros pour une prévision initiale de - 55,1 milliards d'euros**. On se situe à 13 milliards d'euros en dessous de l'exécution 2003 et à 5,4 milliards de mieux qu'en 2002, même si l'on est encore loin des niveaux de déficits constatés en 2001 et 2000, soit respectivement -32 et -29,2 milliards d'euros.

On ne peut pour autant se satisfaire sans réserve de cette évolution favorable, dès lors que les **indicateurs sous-jacents de la situation budgétaire** tels le déficit primaire ou le déficit structurel, ne marquent pas d'évolution aussi favorable qu'on aurait pu l'espérer.

Certes, le **déficit primaire**, qui est la différence entre les dépenses et les recettes avant paiement des charges de la dette, se réduit nettement pour passer de -19,4 milliards d'euros à **-5,8 milliards d'euros**, soit une amélioration légèrement supérieure à celle du solde d'exécution.

Cette situation est préoccupante pour des raisons bien connues qu'il convient cependant de rappeler :

1) l'Etat est obligé de s'endetter pour payer les intérêts de sa dette, ce qui amorce un **effet « boule de neige »** qui le rend encore plus vulnérable **face à une, a priori, inéluctable**, bien qu'à terme indéterminé, **remontée des taux d'intérêt** ;

2) une part importante (**30 %**) de ce déficit correspond à des **dépenses de fonctionnement**, ce qui montre que, **même en période de conjoncture favorable, l'Etat n'est pas capable de faire face à ses dépenses courantes** : la Cour des comptes note que cette proportion signifie que 4 % des dépenses de fonctionnement de l'Etat sont financées par l'emprunt.

Il convient de rappeler ici que, **si le taux d'intérêt supporté par la dette est supérieur au taux de croissance nominal de l'économie**, toutes choses égales par ailleurs, **la dette publique ne peut que croître**. Pour stabiliser le ratio dette publique/PIB, il faut dégager un excédent primaire ou, à tout le moins, atteindre le solde primaire stabilisant¹.

Sur le plan européen, la France fait exception avec l'Allemagne. Mais, si l'une comme l'autre accusent un **déficit primaire**, notre pays présente un certain nombre de caractéristiques inquiétantes :

- un déficit structurel plus élevé qu'en Allemagne,
- le financement par l'emprunt de dépenses courantes,
- et un poids plus élevé des dépenses publiques dans le PIB.

Le **déficit structurel**, qui traduit également la situation sous-jacente de nos finances publiques, indépendamment de l'état de la conjoncture, ne marque aucun progrès substantiel. En 2004, celui-ci ne se réduit que faiblement : 0,4 point de PIB selon la Commission européenne, 0,3 point de PIB selon l'OCDE, soit une amélioration inférieure aux 0,5 point de PIB constatés pour le déficit budgétaire. Il s'agit d'un résultat logique, sachant que la croissance en 2004 a été supérieure à son niveau tendanciel.

Il est clair que **si, même en période de haute conjoncture, le déficit reste à un niveau proche du déficit maximum autorisé** par le traité de Maastricht, **il est difficile de faire jouer les stabilisateurs automatiques en cas de retournement de l'activité économique**.

b) Le retour de la tentation des ajustements en fin d'exercice

La Cour des comptes a, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2004, multiplié les observations critiques.

C'est ainsi qu'elle a souligné l'importance des reports de charges sur l'exercice suivant, notamment dans le cas des **crédits de la Défense**. Ainsi, la fin de la gestion 2004 pour le ministère concerné a été marquée par une suspension des paiements sur les dépenses en capital dès les premiers jours du mois de décembre. En ce qui concerne le programme « Rafale », l'insuffisance des crédits de paiement a conduit à différer le versement des acomptes, ce qui a occasionné un surcoût de près de 12 millions d'euros.

La Cour des comptes relève également que le montant total des opérations comptabilisées en période complémentaire a augmenté par rapport à l'exercice précédent pour passer de 11,7 milliards en 2003 à 13,2 milliards

¹ En pourcentage du PIB, celui-ci est égal au taux d'intérêt apparent de la dette moins le taux de croissance du PIB en valeur que multiplie le ratio dette sur PIB à la fin de l'exercice précédent.

d'euros en 2004. Elle conclut que « *le recours à la période complémentaire n'a pas le caractère exceptionnel qui devrait être le sien, et s'en éloigne même chaque année* »¹.

Cela tient, pour une large part, au **vote tardif de la loi de finances rectificative**, ainsi que, à un moindre degré, à des **facteurs structurels** : insuffisante diligence de certains ordonnateurs, lourdeur des règlements réciproques entre l'Etat et d'autres entités publiques, modalités de sortie des mesures de régulation budgétaire, investissements lourds ne pouvant être effectués que dans le cas des procédures nécessairement lentes des marchés publics, etc.

Pour la Cour des comptes, le collectif de fin d'année était « *inutile, s'agissant des ouvertures nettes de crédits nouveaux. Au demeurant, il a fallu reporter une partie de ces crédits sur 2005 pour éviter la contradiction avec l'objectif de limitation des dépenses au montant des crédits arrêté par la LFI* »².

Sa conclusion est sévère : « *en définitive, si l'objectif de dépenses fixé par la loi de finances initiale pour 2004 a été optiquement atteint, la gestion quotidienne des crédits ne donne pas une idée claire de la ligne suivie. L'objectif est atteint, non par des réformes portant sur les structures ou les actions de l'Etat, mais par de simples et multiples ajustements conjoncturels* »³.

c) La règle du « zéro volume » est-elle toujours adaptée ?

La règle du « zéro volume » n'a pas pu empêcher une indéniable progression des dépenses publiques. De 2002 à 2005, les crédits en loi de finances initiale ont augmenté de 16,3 milliards d'euros (13,8 milliards d'euros en retenant la loi de finances initiale pour 2002 rebasée).

D'une certaine manière, elle apparaît insuffisamment contraignante. Elle a en effet été assise sur le niveau de dépense particulièrement élevé constaté en 2002. Comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport précité, elle ne tient pas compte de l'évolution des autres catégories de dépenses, consommées par d'autres canaux, que sont les prélèvements sur recettes, les remboursements et dégrèvements d'impôts et les dépenses fiscales.

¹ Rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 2004 (rapport sur les résultats et la gestion budgétaire) page 6.

² Rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 2004 (rapport préliminaire) page 11.

³ Rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 2004 (rapport préliminaire) page 21.

Elle est par ailleurs moins exigeante que celle en vigueur en Allemagne, qui prévoit une stabilisation des crédits en valeur et non pas en volume.

Dans cette perspective, il paraît nécessaire de s'interroger sur l'adoption d'une règle « zéro valeur », seule à même d'inciter l'Etat à produire des réformes structurelles substantielles.

2. Observations sur les gestions ministérielles

Sans substituer aux observations que certains rapporteurs spéciaux vont être amenés à faire au cours de la discussion du présent projet de loi de règlement en séance publique, votre rapporteur général a voulu, en s'appuyant sur les observations contenues dans le rapport précité de la Cour des comptes, apporter un éclairage sur l'exécution budgétaire dans certains départements ministériels.

a) La gestion de la police nationale en 2004 : l'éclairage de la Cour des comptes

La loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI n° 2002-1094) du 29 août 2002 a prévu d'affecter, sur la période 2003 à 2007, 2.750 millions d'euros¹. A l'issue des deux premières années, 1.461,4 millions d'euros de dépenses ont été réalisés, soit 53 % de l'enveloppe totale. Si les crédits de personnels ont fait l'objet d'une progression conforme à la programmation, les investissements (immobilier et équipements informatiques et de transmission) connaissent un certain retard.

(1) La résorption des surnombres n'a pas été poursuivie en 2004

Les emplois budgétaires de la police nationale s'élevaient en loi de finances initiale pour 2004 à 144.603 pour un effectif réel en 2004 de 146.713 agents, soit un surnombre global de 2.110 agents. Les surnombres d'agents du corps d'encadrement² de la police nationale ont donné lieu à un début de résorption en 2002, qui n'a pas été poursuivi en 2003 et 2004. Selon le ministère, ces surnombres n'ont pas vocation à être résorbés par les créations d'emploi dans le cadre de la LOPSI.

¹ Soit : 1.570 millions d'euros pour les personnels (6.500 créations d'emplois), dont 221,8 millions d'euros ont été réalisés en 2003 et 2004 (2.900 emplois créés en 2003 et 2004) ; les mesures prises ces deux années ont un impact financier global sur la période de programmation de 1.048,3 millions d'euros ; 1.180 millions d'euros destinés à l'équipement des services, dont 413,1 millions d'euros ont été réalisés en 2003 et 2004.

² Nouvelle appellation du corps de maîtrise et d'application depuis le décret du 23 décembre 2004.

Evolution des surnombres dans le corps de maîtrise et d'application

	Surnombres autorisés	Cumul	Résorption	Total
1998	234	234		234
1999	273	507		507
	683	1.190		1.190
2000	1.000	2.190		2.190
2001	1.000	3.190	28	3.162
2002			1.000	2.162
2003			45	2.117
2004			0	2.117

Source : contrôleur financier auprès du ministre de l'intérieur

- (2) La masse salariale est conforme aux crédits de personnel prévus en loi de finances initiale

La masse salariale de la police nationale s'élève en 2004 à 4,6 milliards d'euros. Elle a progressé de 2,7 % par rapport à 2003 et représente 85,6 % des dépenses de fonctionnement. Pour la première année, les dépenses réelles ne dépassent plus les crédits votés en loi de finances initiale.

- (3) La police nationale a expérimenté la rémunération au mérite

La police nationale a initié en 2004 une expérimentation de rémunération au mérite avec le versement d'une prime de résultats exceptionnels, créée par un décret du 21 juillet 2004, pour une enveloppe de crédits de 5 millions d'euros. Cette prime est attribuée selon trois régimes :

- à titre collectif, en fonction des résultats mesurés à partir d'indicateurs définis par le ministre de l'intérieur et obtenus par tout ou partie des personnels (...); le montant annuel de la prime est alors fixé à 400 euros ;

- à titre individuel à raison de la qualité des services rendus dans l'exercice des missions opérationnelles ou de soutien de la police nationale, le montant de base est fixé à 100 euros, auquel peut être appliqué un coefficient multiplicateur compris entre 1 et 5 ;

- à titre collectif au titre de la participation à un événement exceptionnel au plan national.

Ce dispositif, potentiellement ouvert à de nombreux bénéficiaires, à fait l'objet d'un ciblage évitant la dispersion de l'enveloppe de crédits :

17.279 primes de résultats exceptionnels ont été attribués (soit 12 % des personnels concernés), pour un montant moyen de 289 euros.

(4) La réforme des corps et des carrières a commencé à être mise en application en 2004

Un protocole d'accord a été signé le 17 juin 2004 par le ministre et la quasi-totalité des organisations syndicales, portant réforme des corps et des carrières de la police nationale. Il s'applique pour la période 2004 à 2012 et le coût des mesures prévues est estimé à 430 millions d'euros¹. Cette réforme vise à renforcer l'efficacité opérationnelle de la police nationale.

Les mesures portent sur la déflation des corps de commandement et d'encadrement, ainsi que de conception et de direction, le repyramidage entre les corps, des revalorisations indiciaires, la professionnalisation des agents, la valorisation de la fonction administrative, le renforcement de la motivation et la récupération du potentiel de travail.

Les premières mesures ont commencé à s'appliquer au 1^{er} octobre 2004, pour un coût en 2004 de 10,6 millions d'euros.

b) Section travail : des difficultés récurrentes

(1) Un recours excessif aux reports

D'une façon générale, **l'importance des reports de crédits relativise la portée effective de l'autorisation budgétaire**. Certes, les montants reportés ont fait l'objet, pour les exercices auxquels ils se rapportent, d'un vote en loi de finances. Mais le total des reports sur l'année traitée par la loi de finances initiale n'est pas encore connu au moment du vote.

Le Parlement se prononce donc sur des crédits auxquels peuvent s'ajouter, à la discrétion du gouvernement dans la limite de ce qui n'est pas consommé, des crédits supplémentaires. La faculté de pratiquer des **reports dits « libres d'emploi »**, c'est-à-dire ne correspondant pas à des dépenses engagées, constitue **une incitation structurelle sinon à l'approximation de la prévision, du moins à des facilités de gestion** que l'ordonnance organique relative aux lois de finances du 2 janvier 1959 n'avait évidemment pas vocation à systématiser.

Ainsi, pour préserver la portée de l'autorisation parlementaire, votre rapporteur général préconise l'annulation des crédits véritablement libres d'emploi en fin d'exercice.

¹ Jusqu'en 2007, les mesures seront financées au titre des crédits LOPSI et certaines mesures seront financées par redéploiements internes (par exemple, les repyramidages des corps).

Certes, les chapitres sur lesquels ces reports peuvent s'effectuer librement sont limitativement énumérés à l'état H de la loi de finances. Mais la section « travail » en est un important pourvoyeur : ils y représentent plus de 85 %.

Or, si la LOLF devrait banaliser les reports en supprimant l'énumération limitative, elle n'en limitera pas moins le volume, fixé à 3 % au sein d'un même programme.

Si la fongibilité des crédits facilitera les redéploiements, le taux fixé par la LOLF reste à rapprocher de celui du volume des reports pratiqués ces derniers exercices dans le périmètre du budget du travail : 1,39 milliard d'euros de reports sur l'exercice 2001, 1,58 milliard d'euros sur 2002, puis 1,679 milliard d'euros sur 2003, soit **10,65 % du budget pour 2003.**

L'analyse de l'exécution 2002 avait fait craindre un effet « boule de neige » des reports. Pour 2002, le montant du budget du travail s'élevait, en loi de finances initiale, à 16,75 milliards d'euros. En regard, le montant de la dépense, qui ressortait à 16,62 milliards d'euros, représentant 99,2 % du budget initial, pouvait paraître relativement bien ciblé. En réalité, le total du montant des crédits ouverts s'est avéré largement supérieur, ressortant à 18,31 milliards d'euros. En effet, les crédits du travail avaient été abondés par des reports, par des fonds de concours, ainsi qu'en lois de finances rectificatives.

Au total, il apparaissait que le montant total des crédits sans emploi en 2002 (1,7 milliard d'euros correspondant à plus de 10 % des crédits initiaux) s'avérait suffisant pour permettre de nouveaux reports en 2003 d'un montant encore supérieur à ceux de 2002, et **alimenter ainsi le cycle de l'incertitude.**

Heureusement, le 1,132 milliard d'euros de **reports comptabilisé sur l'exercice 2004** n'a représenté que **3,5 % du budget pour 2004**, ce qui augurait favorablement du respect des limites posées par la LOLF, et a mis **fin à l'effet « boule de neige ».**

Cependant, le montant des reports a rebondi à 1,388 milliard d'euros sur l'exercice 2005, soit 4,3 % des crédits pour 2005. Ce volume, permis par une moindre consommation des crédits dévolus aux exonérations générales de charges sociales en 2004, **est excessif : au lieu de procéder à l'annulation¹ des crédits sans emploi, le ministère de l'emploi, du travail**

¹ *Ou au remboursement de ses dettes : la Cour des comptes, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2004 souligne, en effet, que « l'Etat reste redevable de 1.382 millions d'euros à l'égard de l'ACOSS et de la CCMSA au titre d'anciens contentieux ayant entraîné sa condamnation à payer - dette textile (320 millions d'euros), cotisations d'allocations familiales dans le secteur des BTP (139 millions d'euros) - et de désaccords sur les modalités de calcul des régularisations du FOREC pour 2000 (841 millions d'euros) et pour 2001 (82 millions d'euros) ».*

et de la cohésion sociale a préféré afficher une modération des inscriptions budgétaires que contredira la dépense.

Il était possible de lire dans plaquette de présentation de son budget 2005 que « *la dépense prévue au titre des allègements généraux de cotisations sociales progressera de 600 millions d'euros en 2005 par rapport à 2004, pour atteindre 17,7 milliards d'euros (dont 17,1 milliards seront financés par des crédits du PLF 2005 et 600 millions par report de crédits 2004)* ».

(2) Les problèmes de calibrage

Le volontarisme excessif de certaines évaluations

La préférence qu'affiche le gouvernement actuel pour le secteur marchand l'a conduite à attribuer avec parcimonie les crédits dévolus aux contrats emploi-solidarité (CES), qui sont le principal contrat aidé du secteur non marchand. Or, en 2003 comme en 2004, l'évolution décevante de la conjoncture économique a eu raison d'une inflexion des crédits qui comprenait aussi une dimension emblématique.

Ainsi, dès l'automne 2002, la dégradation de la situation de l'emploi avait conduit le gouvernement à réviser à la hausse ses prévisions en matière de nouveaux CES : 160.000 entrées au lieu de 80.000 budgétées. A cet effet, il a été simplement décidé de **reporter sur l'exercice 2003** une partie des crédits disponibles en 2002 qui se trouvaient libres d'emploi. Encore ces reports ont-ils été insuffisants, car ce sont finalement 239.000 entrées qui devaient avoir lieu en 2003.

En 2004, le nombre d'entrées s'est à nouveau avéré supérieur aux prévisions budgétaires : 233.000 nouveaux CES contre 170.000 budgétés. Cette fois ci, les crédits nécessaires au financement des entrées supplémentaires, soit 174 millions d'euros, ont été ouverts **en loi de finances rectificative**.

Votre rapporteur général prend acte des inflexions opérées en faveur des personnes les plus éloignées de l'emploi compte tenu d'un environnement économique défavorable, mais **s'étonne de contradictions aussi manifestes entre le budget voté par le Parlement et la réalité des choses.**

Dans le même ordre d'idées, les crédits consacrés à l'accompagnement des restructurations ont été sous-évalués. En particulier, les effectifs concernés par le dispositif de cessation anticipée des travailleurs salariés (CATS) sont passés de 20.200 fin 2003 à 25.900 fin 2004, alors que la loi de finances initiale ne prévoyait que 19.600 bénéficiaires à cette échéance.

Le retard des nouveaux dispositifs d'insertion

Le contrat d'insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA), créé par la loi du 18 décembre 2003, n'a encore donné lieu à aucune dépense, ce qu'explique l'opposition de nombreux conseils généraux à ce dispositif pour lequel 20 millions d'euros avaient été inscrits en loi de finances.

Pas davantage le CIVIS¹ « association » n'a donné lieu à des versements de l'Etat. En effet, le CNASEA² n'a pas été remboursé des frais engagés au titre des 1.125 bénéficiaires -contre 8.300 attendus- à fin 2004.

Enfin, le contrat « jeune en entreprise », avec une dépense de 272,5 millions d'euros, n'a donné lieu qu'à une consommation de 65,4 % de la dotation initiale.

(3) La surévaluation technique des exonérations de charges générales

Lors des inscriptions budgétaires pour 2004, la reprise des méthodes de prévision du FOREC³, qui s'opèrent en droits constatés, a grossi l'évaluation des crédits réellement nécessaires.

Au total, un report de charges de 722 millions d'euros a été constaté au titre des compensations d'exonérations de cotisations sociales, dont 454 millions d'euros se rapportent aux acomptes pour l'année 2004 et 268 millions d'euros au titre de régularisations pour les années antérieures.

¹ Contrat d'insertion dans la vie sociale.

² Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles.

³ A compter de 2000, la création du FOREC (fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale) s'était traduite par une débudgétisation massive, le budget du travail se voyant priver, au profit de l'établissement public, des crédits destinés à compenser les exonérations générales de cotisations sociales. Pour 2004, le FOREC a été supprimé, entraînant la « rebudgétisation » de ces exonérations.

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE PREMIER

Résultats généraux de l'exécution des lois de finances pour 2004

Commentaire : le présent article a pour objet d'arrêter les résultats définitifs de l'exécution des lois de finances pour 2004.

Le présent article a pour objet de présenter, sous forme de tableau synthétique, les résultats définitifs de l'exécution de 2004 conformément à l'article 35 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 qui dispose que « *le projet annuel de loi de règlement constate le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses se rapportant à une même année* ». Le présent projet de loi reste en effet soumis à l'ordonnance précitée en application de l'article 67¹ de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 (LOLF).

Le présent article fixe, d'une part, le résultat des opérations à caractère définitif du budget général ainsi que des budgets annexes et des comptes d'affectation spéciale, et d'autre part, le résultat des opérations à caractère temporaire en le présentant par catégorie de comptes spéciaux.

Après s'être établi à - 57,128 milliards d'euros en 2003, le solde des opérations définitives de l'Etat est arrêté à - 45,332 milliards d'euros.

Le solde des opérations temporaires hors opérations avec le FMI est de + 1,452 milliard d'euros, contre + 0,182 milliard d'euros en 2003.

Le solde général hors opérations avec le FMI et hors Fonds de stabilisation des changes (FSC) est de - 56,947 milliards d'euros, contre - 43,881 milliards d'euros en 2003.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

¹ Article 67 : « *Sous réserve des dispositions prévues aux articles 61 à 66, l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 précitée est abrogée le 1^{er} janvier 2005. Toutefois, ses dispositions demeurent applicables aux lois de finances afférentes à l'année 2005 et aux années antérieures. Sous réserve des articles 61 à 66 et de la dernière phrase de l'alinéa précédent, la présente loi organique entre en vigueur le 1^{er} janvier 2005* ».

ARTICLE 2

Recettes du budget général

Commentaire : le présent article a pour objet de fixer le montant définitif des recettes du budget général pour 2004.

Le montant définitif des recettes du budget général de l'année 2004 est arrêté à 309.955.621.688,49 euros.

Les recettes fiscales brutes s'élèvent à 330,123 milliards d'euros, en augmentation de 7,9 % par rapport à 2003 et supérieures de 2,9 % aux prévisions de la loi de finances initiale. Les recettes fiscales nettes, de 265,653 milliards d'euros, sont en augmentation de 10,8 % par rapport à 2003, et supérieures de 3,6 % aux prévisions de la loi de finances initiale.

Les recettes non fiscales hors fonds de stabilisation des changes (FSC) représentent 36,2 milliards d'euros, en augmentation de 10,7 % par rapport à 2003.

Les recettes de fonds de concours, qui s'élèvent à 4,8 milliards d'euros, sont en augmentation de 6,7 % par rapport à 2003.

Enfin, les prélèvements sur recettes s'établissent à 61,2 milliards d'euros, en progression de 15,7 % par rapport à 2003.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 3

Dépenses ordinaires civiles du budget général

Commentaire : le présent article a pour objet d'arrêter les résultats définitifs des dépenses ordinaires civiles du budget général de 2004.

Le montant définitif des dépenses ordinaires civiles du budget général s'établit en 2004 à 305,2 milliards d'euros contre 299,8 milliards d'euros en 2003.

Par titre, ces dépenses s'établissent comme suit :

- Titre I : 105,6 milliards d'euros ;
- Titre II : 830,7 millions d'euros ;
- Titre III : 118,7 milliards d'euros ;
- Titre IV : 80,2 milliards d'euros.

Par ailleurs, le présent article demande l'ouverture de 775,7 millions d'euros de crédits complémentaires et annule 2.977 millions d'euros de crédits non consommés.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 4

Dépenses civiles en capital du budget général

Commentaire : le présent article a pour objet d'arrêter les résultats définitifs des dépenses civiles en capital du budget général de 2004.

Les dépenses civiles en capital du budget général représentent en 2004 un montant définitif de 18,798 milliards d'euros contre 16,999 milliards d'euros en 2003.

Par titre, ces dépenses s'établissent comme suit :

- Titre V : 4,132 milliards d'euros ;
- Titre VI : 14,67 milliards d'euros ;
- Titre VII : 21.212 euros.

Des annulations de crédits non consommés sur les titres V, VI et VII d'un montant respectif de 22,75 euros, 35,51 euros et 0,4 euro sont par ailleurs demandées dans le présent article.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 5

Dépenses ordinaires militaires du budget général

Commentaire : le présent article prévoit, sur les crédits ouverts en 2004 au titre III du budget du ministère de la défense, une ouverture de crédits complémentaires de 160,946 millions d'euros et des annulations de crédits non consommés à hauteur de 88,812 millions d'euros. Il constate, pour 2004, les montants définitifs des dépenses ordinaires militaires du budget général, par titre, et de façon consolidée.

I. L'ANNÉE 2004 SE CARACTÉRISE PAR DES DÉPENSES TRÈS SUPÉRIEURES AUX PRÉVISIONS

Selon le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 2004, joint au projet de loi de règlement définitif du budget de 2004, « *l'année 2004 a été marquée par une **aggravation de la distorsion entre les prévisions budgétaires** telles qu'elles sont exprimées par la loi de finances initiale et les **dépenses effectives**. Comme les années précédentes, l'écart a été comblé par des mesures réglementaires et législatives en cours d'exercice, ainsi que par l'utilisation du mécanisme dérogatoire des « dépenses à bon compte¹ ». Cependant, si cette situation est habituelle dans l'exécution du budget de la*

¹ Le mécanisme des « dépenses à bon compte » permet le paiement de certaines dépenses avant justification du service fait. Ces procédures dérogatoires existent sous deux formes différentes :

- a) les fonds d'avances destinés aux dépenses de solde et d'alimentation ;
- b) les masses décomposées en quatre catégories, utilisées pour effectuer les dépenses d'entretien du personnel et dépenses diverses massifiées, de chauffage, éclairage, eau et force motrice, de casernement et d'entretien des matériels d'usage courant.

Le caractère dérogatoire de ces procédures de dépenses réside dans le fait que les crédits sont directement transférés, sans engagements juridiques préalables, dans les caisses des trésoriers militaires. Ces derniers effectuent les paiements hors du circuit traditionnel de la comptabilité publique.

La justification de procédures dérogatoires au droit commun repose sur l'existence de contraintes propres aux activités spécifiquement militaires. Les dépenses à bon compte fournissent un cadre d'action disposant à la fois de la souplesse nécessaire pour permettre la réactivité exigée avant et pendant les opérations (particulièrement dans le cadre, qui prend de plus en plus d'importance, de la projection de forces) et permettant de garantir la confidentialité nécessaire à certaines activités opérationnelles.

Le ministère de la défense a formulé des propositions destinées à améliorer la qualité des restitutions comptables associées à ces procédures afin de respecter les dispositions de la LOLF en matière comptable.

défense, l'exercice 2004 a connu un nombre exceptionnellement élevé d'anomalies de gestion ».

Le montant total des crédits ouverts en loi de finances initiale en 2004, au titre des dépenses ordinaires militaires, **progressait de 1,31 %** par rapport à 2003, pour atteindre **26,667 milliards d'euros**.

L'écart entre la dépense exécutée et la loi de finances initiales est de **5,4 %** pour les dépenses de personnel et de fonctionnement (titre III) et de **8,2 %** pour le titre III hors pensions.

Les **crédits disponibles ont augmenté de 3,5 %** par rapport à 2003 pour s'élever à **19,048 milliards d'euros en 2004**.

L'effet des mesures législatives et réglementaires prises en cours d'exécution sur les dépenses ordinaires militaires

(en milliers d'euros)

Loi de finances initiale : crédits votés	26.667
Loi de finances rectificative et décrets d'avance et d'annulation	902 (dont 209,84 au titre de la loi de finances rectificative)
Sous-total	27.569
Reports de la gestion précédente	169,6
Fonds de concours	459
Transferts des crédits affectés aux pensions militaires	- 9.149,5
Reports à la gestion suivante	- 171
Total des crédits disponibles avant la loi de règlement	19.048,1

Source : Tableau D annexé au projet de loi de règlement définitif du budget 2004

A. LES CRÉDITS DE PERSONNEL SONT SUPÉRIEURS DE 810,3 MILLIONS D'EUROS AUX DOTATIONS INITIALES

Les dépenses relatives à la **rémunération des personnels** et aux **cotisations sociales** ont largement **excédé l'autorisation parlementaire**.

Les crédits de rémunérations et charges sociales prévus en loi de finances initiale pour 2004 correspondaient à une hypothèse de réalisation de 97 % des effectifs et l'augmentation de 0,5 % de la valeur du point d'indice de la fonction publique au 1^{er} janvier 2004 n'avait pas été prise en compte. Les

dotations relatives aux cotisations sociales étaient en diminution de 1,8 % par rapport à la loi de finances initiales pour 2003.

Le taux de réalisation des **effectifs** a été de 97,5 %, et l'insuffisance des crédits dans ce domaine s'est élevée à **68 millions d'euros**, ouverts par décret n° 2004-1146 du 28 octobre 2004 portant ouverture de crédits à titre d'avance¹.

Les **dépenses de cotisations sociales** (crédits évaluatifs en loi de finances initiale) ont atteint 115,1 % des crédits ouverts, en dépassement de **140 millions d'euros**, soit 81 millions d'euros permettant de combler l'insuffisance de dotation pour 2004 et 59 millions d'euros correspondant à des reports de charges de 2003 à 2004². L'écart constaté entre les dotations prévues par la loi de finances initiale pour 2004 pour les chapitres 33-90 et 33-91 et les crédits réellement consommés tient au paiement sur la gestion 2004 de deux annuités d'affiliation rétroactive des militaires ayant quitté l'armée sans droits à pension, et de manière moins conjoncturelle, au fait que les dotations des chapitres précités sont calculées en fonction des crédits de rémunération principale, eux-mêmes insuffisants.

Les **OPEX** n'étaient financées qu'à hauteur de 24,4 millions d'euros en loi de finances initiale. Leur coût réel s'élève à 660 millions d'euros pour l'année 2004 (dont 68 millions d'euros pour le titre V). Le décret d'avance du 28 octobre 2004 a compensé intégralement la charge supplémentaire due aux OPEX, en dépenses de rémunération et de fonctionnement, soit une ouverture de crédit de **539,3 millions d'euros**. En revanche, les dépenses en capital n'ont pas été compensées.

Votre rapporteur général partage les conclusions de la Cour des comptes soulignant le manque de sincérité de la loi de finances initiale pour 2004, qui n'avait pas doté les chapitres destinés à supporter le coût des opérations extérieures. Il estime que l'effort de « normalisation » de cette situation en loi de finances initiale pour 2005, consistant à inscrire 100 millions d'euros au titre des OPEX doit **impérativement être poursuivi et renforcé afin que la loi de finances initiale pour 2006 décrive « l'ensemble des recettes et dépenses budgétaires de l'Etat »**, comme le prévoit l'article 6 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

¹ Le décret d'avance a ouvert 692,2 millions d'euros au total.

² Ces 59 millions d'euros correspondent au versement dus à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) au titre des affiliations rétroactives des militaires radiés des cadres avant 15 ans de services.

B. LES DÉPASSEMENTS DE CRÉDITS RELATIFS AUX MOYENS DE FONCTIONNEMENT HORS PERSONNEL SONT ÉLEVÉS ET LA PROCÉDURE SUIVIE EST IRRÉGULIÈRE

Aux termes de la loi de finances initiale pour 2004, les dotations de carburants avaient été réduites de 9 %, et celles d'alimentation de 6,1 %.

Les **dépenses d'alimentation** ont été supérieures de 7 % aux dotations initiales, soit **46,6 millions d'euros**. Selon le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 2004, « *les difficultés de gestion [dans ce domaine] proviennent des reports de charges issus pour l'essentiel des surcoûts liés aux OPEX, qui, à l'exception de 2004, n'ont fait l'objet que d'une couverture très partielle en gestion* ».

Pour les **dépenses en carburants**, les hypothèses de construction du budget pour 2004 se sont avérées fausses puisqu'une baisse de 9,4 % des prix des carburants était envisagée. En 2004, les dépenses en carburant ont augmenté de 45,6 % alors que le prix des carburants n'a augmenté que de 20,4 % et que la marine nationale a procédé à des déstockages.

Le décret d'avance précité du 28 octobre 2004 prévoyait une ouverture de **16,6 millions d'euros** au titre des carburants. La loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004 a ouvert **172 millions d'euros** de crédits au titre des carburants.

Les crédits supplémentaires ouverts pour compenser la hausse des prix du carburants ont été transférés, à titre de provision, au compte de commerce n° 904-20 « Approvisionnement des armées en produits pétroliers ». **Un excédent de 142,2 millions** d'euros sur ces crédits est constaté à la fin de l'exercice budgétaire pour 2004. La Cour des comptes signale dans son rapport sur l'exécution des lois de finances que l'utilisation de ces crédits n'est pas conforme aux règles de procédure budgétaire. En effet, « *un décret de virement est envisagé pour abonder des chapitres de rémunérations à hauteur d'environ 100 millions d'euros. (...) il est envisagé de financer des dépenses de 2005 sur des crédits de carburants, présentés comme tels au Parlement, dont l'insuffisance de consommation réelle doit permettre le rétablissement sur des chapitres de moyens de fonctionnement des armées* ».

Enfin, **les frais de contentieux**, inscrits sur le chapitre évaluatif « Frais de contentieux – Règlement des dommages et accidentés du travail » ont augmenté de 28,4 % entre 2003 et 2004. Malgré des dépassements répétés de la dotation évaluative inscrite en loi de finances initiale, elle n'a pas été revalorisée depuis 2000 et s'élevait à 45,9 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2004. Un montant de **9,8 millions d'euros** de crédits supplémentaires a été ouvert par la loi de finances rectificative pour 2004. **La**

sincérité du budget sera améliorée dans la mesure où les crédits de frais de justice deviendront limitatifs à compter de l'exercice 2006.

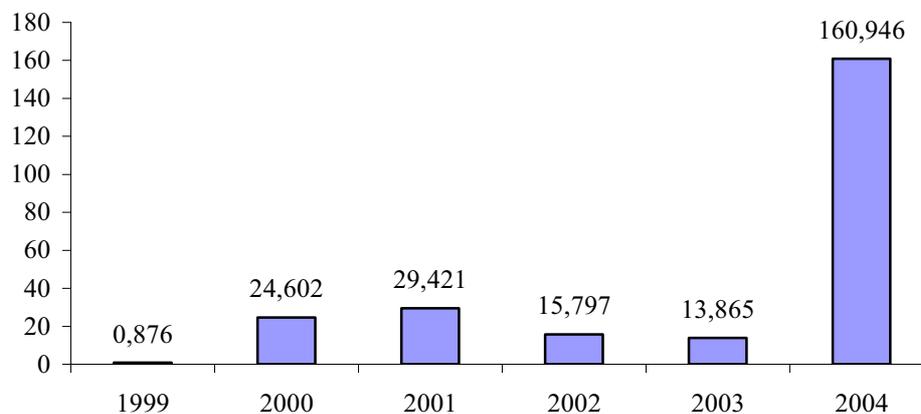
II. LE PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT DÉFINITIF DU BUDGET 2004

Le présent article, adopté sans modification par l'Assemblée nationale, prévoit une ouverture de crédits complémentaires et l'annulation des crédits non consommés du titre III « Moyens des armes et des services » du budget du ministère de la défense.

• L'ouverture de crédits complémentaires proposée est de **160,946 millions d'euros**, soit une **augmentation très conséquente**. Les dépassements en matière de dépenses ordinaires militaires, qui diminuaient régulièrement depuis 2001 connaissent là une progression exceptionnelle, comme le montre le graphique suivant.

Demandes d'ouverture de crédits dans le projet de loi portant règlement définitif du budget de 1999 à 2004

(en millions d'euros)



L'affectation des crédits supplémentaires est présentée dans le tableau suivant :

Répartition des ouverts de crédits 2004 – titre III

(en euros)

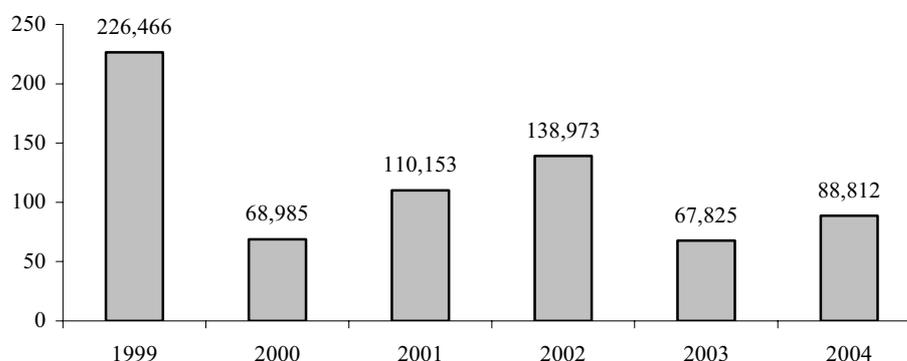
Chapitres	Libellés	Montants
33-90	Cotisations sociales – part Etat	139.945.525,62
37-91	Frais de contentieux – règlements des dommages et accidents du travail	21.000.890,81
	Total	160.946.416,43

Source : ministère de la défense

• Les annulations de crédits sur le titre III du budget du ministère de la défense, prévues par le présent article, s'élèvent à **88,812 millions d'euros**, soit une **augmentation de 30,9 %** par rapport à 2003. Le graphique ci-après montre qu'après une augmentation régulière de 2000 à 2002, les annulations de crédits non consommés en matière de dépenses ordinaires militaires étaient en nette régression en 2003. Leur augmentation en 2004 souligne toutefois les difficultés de gestion rencontrées par le ministère.

**Demandes d'annulation de crédits
dans le projet de loi portant règlement définitif du budget de 1999 à 2004**

(en millions d'euros)



Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification

ARTICLE 6

Dépenses militaires en capital du budget général

Commentaire : le présent article propose, sur le titre V du budget du ministère de la défense, une annulation de crédits non consommés.

I. DES CRÉDITS EN AUGMENTATION

Conformément aux engagements pris dans le cadre de la loi de programmation militaire 2003-2008, n° 2003-73 du 27 janvier 2003, le montant total des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2004, au titre des dépenses militaires en capital, s'élevait à **14,897 milliards d'euros**, soit une **augmentation de 9,1 %** par rapport à 2003.

Les **crédits disponibles** se sont élevés à **15,154 milliards d'euros**, soit **101,7 % de la dotation** prévue en loi de finances initiale. Ceci témoigne de la priorité politique accordée au ministère de la défense.

Effets des mesures législatives et réglementaires prises en cours d'exécution sur les dépenses militaires en capital

(en millions d'euros)

Loi de finances initiale : crédits votés	14.897
Variation des prévisions de dépenses	-.35,7
Report de gestion 2003	1.512,7
Fonds de concours	198,7
Transferts et répartition	- 1.419
Total des crédits disponibles avant la loi de règlement	15.154

Source : Tableau D annexé au projet de loi de règlement définitif du budget 2004

II. LE DISPOSITIF DU PRÉSENT ARTICLE

L'annulation de crédits s'élève à 5,17 euros. Cet ajustement minime est de nature purement comptable et n'est rendu nécessaire que par la coexistence d'un budget général arrêté en euros et d'une comptabilité publique tenue en centimes d'euros. L'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter le présent article sans modification.

ARTICLE 7

Résultat du budget général de 2004

Commentaire : le présent article a pour objet d'arrêter, compte tenu des montants de recettes et de dépenses fixés aux articles précédents, le solde du budget général en 2004.

L'excédent des dépenses (355,365 milliards d'euros) sur les recettes (309,956 milliards d'euros) est arrêté par le présent article à 45,41 milliards d'euros.

Les dépenses auront donc excédé de 14,65 % les recettes contre 19,29 % en 2003.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 8

Résultats des budgets annexes

Commentaire : le présent article a pour objet d'arrêter les résultats des budgets annexes et d'autoriser des ajustements de crédits sur ces budgets.

Les résultats des six budgets annexes pour 2004 sont arrêtés, en recettes et en dépenses, à 19,61 milliards d'euros contre 18,01 milliards d'euros en 2003.

Les ajustements demandés dans le présent article s'élèvent à :

- **2.869,9 millions d'euros en ouvertures de crédits complémentaires** dont l'essentiel concerne, comme pour les exercices précédents, le budget annexe des prestations agricoles (BAPSA), 2.848,9 millions d'euros. 1,8 million d'euros sont ouverts sur le budget annexe de l'aviation civile, 17,3 millions d'euros sur le budget annexe des journaux officiels, 1,8 million d'euros sur le budget annexe de la Légion d'honneur, et 143.800 euros sur le budget annexe de l'ordre de la Libération.

- **101,6 millions d'euros en annulations de crédits non consommés**, dont :

2,73 millions d'euros sur le BAPSA ;

64,9 millions d'euros sur le budget annexe de l'aviation civile ;

20,7 millions d'euros sur le budget annexe des monnaies et médailles ;

12,8 millions d'euros sur le budget annexe des Journaux officiels ;

428.200 euros sur le budget annexe de la Légion d'honneur ;

2.723 euros sur le budget annexe de l'ordre de la Libération.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 9

Comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2005

Commentaire : le présent article fixe les résultats des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations sont appelées à se poursuivre en 2005, ouvre des crédits complémentaires, annule les crédits non consommés et modifie les autorisations de découverts. Il arrête, par ailleurs, pour les comptes spéciaux du Trésor dont les opérations sont appelées à se poursuivre en 2005, les soldes reportés en 2005 ou transportés aux découverts du Trésor.

I. LES RESULTATS DES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR

En 2004, les opérations sur les comptes spéciaux du Trésor se sont élevées à 80,06 milliards d'euros en dépenses et à 80,79 milliards d'euros en recettes.

L'ouverture de 8,1 milliards d'euros de crédits est demandée dans le présent projet de loi de règlement.

Le montant de crédits à annuler représente 178,7 millions d'euros. Les annulations de crédits portent pour l'essentiel (160,1 millions d'euros) sur les comptes d'affectation spéciale.

Les ouvertures de crédits s'appliquent principalement aux comptes d'avances (6,37 milliards d'euros). Elles concernent surtout les avances à l'agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole au titre des besoins temporaires de préfinancement des dépenses communautaires.

II. LES SOLDES DES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR AU 31 DÉCEMBRE 2004

Les soldes des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent sont arrêtés à la date du 31 décembre 2004 comme suit :

(en euros)

Désignation des catégories de comptes spéciaux	Soldes au 31 décembre 2004	
	Débiteurs	Créditeurs
Comptes d'affectation spéciale : opérations à caractère définitif et à caractère temporaire		769.278.370,79
Comptes de commerce	2.938.079,90	1.007.077.717,95
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers		
Comptes d'opérations monétaires	8.806.471.687,34	2.232.621.543,87
Comptes de prêts	15.604.212.150,46	
Comptes d'avances	13.790.241.127,01	
Totaux	38.203.863.044,71	4.008.977.632,61

III. REPORT ET RÉPARTITION DES SOLDES

Le paragraphe III du présent article reporte les soldes arrêtés au II à la gestion suivante, en application de l'article 24 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, à l'exception d'un solde débiteur de 10,7 millions d'euros concernant les comptes d'opérations monétaire et d'un solde débiteur de 652,7 millions d'euros concernant les comptes de prêts qui font l'objet d'une affectation par l'article relatif au transport aux découverts du Trésor des résultats définitifs de 2004.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 10

Comptes spéciaux définitivement clos au titre de l'année 2004

Commentaire : le présent article a pour objet d'arrêter les résultats de trois comptes spéciaux du Trésor clos au 31 décembre 2004 et d'en modifier les crédits.

Le compte 902-15 « Compte d'emploi de la redevance audiovisuelle » créé par l'article 33 de la loi de n° 74-1129 du 30 décembre 1974 est clos au 31 décembre 2004 par le I de l'article 36 de la loi de finances initiale pour 2005. Le solde de ce compte (+ 694.000 euros) est repris, selon les dispositions du II de l'article précité, au compte spécial du Trésor 903-60 « Avances aux organismes de l'audiovisuel public ».

Le compte 902-25 « Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien » créé par l'article 46 de la loi n° 94-1162 du 29 décembre 1994 portant loi de finances est clos au 31 décembre 2004 en vertu de l'article 38 de la loi de finances pour 2005. Le solde de ce compte (36,4 millions d'euros) est transporté en atténuation des découverts du Trésor.

Le compte 904-01 « Subsistances militaires » ouvert par l'article 24 de la loi n° 43-488 du 26 août 1943 est clos au 31 décembre 2004 par le I de l'article 63 de la loi de finances rectificative pour 2002. Le solde de ce compte (34,2 millions d'euros) est transféré à l'Economat des armées, établissement public de l'Etat, à caractère commercial.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 11

Pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat

Commentaire : le présent article arrête le solde des pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat à la somme de + 275,7 millions d'euros au 31 décembre 2004.

En vertu des dispositions du cinquième alinéa de l'article 35 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, le projet de loi de règlement établit le compte de résultat de l'année au sein duquel figurent les profits ou les pertes résultant de la gestion des opérations de trésorerie.

Les opérations correspondantes sont liées à principalement à des dotations aux amortissements des décotes pour les OAT (obligations assimilables du Trésor) et bons du Trésor à intérêts annuels (BTAN), aux quote-parts annuelles des primes sur emprunts et aux pertes et profits sur des opérations de rachat de dette négociable.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 12

Reconnaissance d'utilité publique des dépenses comprises dans des gestions de fait

Commentaire : le présent article vise à reconnaître d'utilité publique certaines dépenses comprises dans des gestions de fait.

La gestion de fait consiste dans le maniement irrégulier de deniers publics par des personnes qui ne sont pas comptables publics ou qui n'agissent pas sous le contrôle ou pour le compte de comptables publics.

Comme les comptables de droit, les comptables de fait doivent rendre compte de leur gestion au juge des comptes. S'agissant des deniers de l'Etat, le juge des comptes est la Cour des comptes.

I. LA PROCÉDURE DE RECONNAISSANCE D'UTILITÉ PUBLIQUE

Dans les affaires qui lui sont soumises, la Cour des comptes est tout d'abord conduite à déterminer les éléments constitutifs de la gestion de fait en séparant, au sein des masses financières concernées, celles répondant à l'objet qui leur avait initialement été assigné et celles affectées, en-dehors du circuit comptable de l'Etat, à des dépenses à caractère budgétaire. Ces dernières sont seules constitutives de la gestion de fait.

Conformément aux dispositions de l'article L. 131-2 du code des juridictions financières, la Cour des comptes juge alors les comptes que lui avaient rendus les personnes qu'elle avait déclarées comptables de fait.

Elle est ainsi conduite à établir la ligne de compte de la gestion de fait et à enjoindre au comptable de fait de reverser auprès d'un comptable public l'excédent éventuel des recettes sur les dépenses.

Ensuite, la Cour des comptes fait application du troisième alinéa de l'article 60-XI de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 qui dispose que « *les gestions irrégulières entraînent, pour leurs auteurs, déclarés comptables de fait par la Cour des comptes, les mêmes obligations et responsabilités que les gestions patentes pour les comptables publics* ». Il s'agit alors de rendre le

comptable de fait responsable sur ses propres deniers de la régularité des opérations auxquelles il a procédé.

Le Parlement doit ensuite statuer sur l'utilité publique des dépenses de la gestion de fait. En effet, lui seul est habilité, dans le cadre d'une loi de finances, à déterminer la nature, le montant et l'affectation des charges de l'Etat.

Ainsi, en application des dispositions précitées de l'article 60-XI de la loi du 23 février 1963, la Cour enjoint les comptables de fait *« de produire une décision du Parlement, prise en la forme constitutionnellement requise pour le vote des lois de finances, statuant sur l'utilité publique des dépenses de la gestion de fait »*.

Le comptable de fait, muni de cette décision du Parlement peut alors se retourner vers la Cour des comptes afin d'être définitivement déchargé de l'obligation de restituer les sommes correspondantes.

La reconnaissance d'utilité publique des dépenses comprises dans les gestions de fait se fonde sur les arrêts de la Cour des comptes qui, après enquête, est en mesure de définir le montant exact des sommes qui, bien que n'ayant pas été manipulées selon les règles de la comptabilité publique, ont toutefois le caractère d'utilité publique par leur destination.

Quant aux sommes auxquelles la Cour a dénié le caractère d'utilité publique, elles sont soumises à une procédure de recouvrement parallèle qui peut conduire à une procédure contentieuse.

II. LA GESTION DE FAIT DE LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT (SFDE)

Par deux décisions du 24 novembre 1992 et du 12 octobre 1993, des subventions ont été octroyées à la Société française pour le droit de l'environnement (SFDE) sur la base de crédits du budget du Fonds de la recherche scientifique et technique du ministère de l'environnement.

Après une enquête relative aux comptes d'emploi de ces subventions retraçant les paiements imputés sur le montant des subventions, la Cour des comptes a constaté que ces subventions avaient été utilisées :

- d'une part, pour rémunérer des travaux réalisés par des membres de la « Commission d'expertise pour l'élaboration du code de l'environnement » puis du « Comité d'experts pour le droit de l'environnement », qui auraient du travailler à titre bénévole conformément aux arrêtés ministériels instituant ces comités ;

- d'autre part, pour payer les frais de déplacements ainsi que des frais de documentation imputables aux membres de la commission.

La Cour des comptes a estimé que les subventions allouées avaient eu pour objet de pourvoir à des dépenses de fonctionnement qui auraient dû être prise en charge par l'administration. Dès lors, elle a en conclu que des ordonnances qui qualifiaient de subventions les allocations attribuées à la SFDE devaient être tenues pour fictives mais que ces subventions, restées à la disposition de l'administration, avaient conservé le caractère de deniers publics.

Par arrêts provisoire du 9 avril 1997, provisoire et définitif du 18 février 1999, et définitif du 10 avril 2002, la Cour des Comptes a, dès lors, déclarés comptables de fait des deniers de l'Etat la SFDE et diverses personnes physiques : le président de la SFDE, la chargée de mission pour la recherche juridique au sein de la direction des affaires économiques et internationales (DRAEI), le directeur de la DRAEI, le chef de service de la recherche et des affaires économiques ainsi que l'adjoint au directeur général de l'administration et du développement.

Enfin, dans ses arrêts du 17 octobre 2002 et du 18 juin 2003, la Cour des comptes a décomposé le compte de la gestion de fait en deux sous-comptes, correspondant aux fonds issus de chacune des subventions considérées. La Cour des comptes a ainsi fixé définitivement les lignes de compte suivantes :

- au titre de la subvention n° 92-172 :

- des recettes admises pour un montant de 54.881,65 euros ;
- des dépenses allouées pour un montant de 53.585,52 euros ;
- le reliquat de recettes fixé à 1.296,12 euros et reversé dans les caisses de l'Etat ;

- au titre de la subvention n° 93-262 :

- des recettes admises pour un montant de 18.506,55 euros ;
- des dépenses allouées pour un montant de 3.161,15 euros ;
- le reliquat de recettes fixé à 15.345,40 euros et reversé dans les caisses de l'Etat.

En outre, dans son arrêt du 18 juin 2003, la Cour des comptes a condamné les gestionnaires de fait appelés à répondre du premier sous-compte de gestion à verser des amendes variant de 400 euros à 1.200 euros.

II. LA GESTION DE FAIT DU « FONDS DE PAUVRETÉ » ET DU « FONDS D'ACTION SOCIALE EDF-GDF » DE LA FONDATION DE FRANCE

A. LA GESTION DE FAIT DU FONDS DE PAUVRETÉ

Conformément à une convention du 11 décembre 1984, des fonds ont été mis à disposition de la Fondation de France dans le but de lui permettre d'apporter son concours aux actions mises en œuvre dans le cadre des mesures arrêtées par le conseil des ministres du 17 octobre 1984 pour lutter contre les situations de pauvreté. A cette fin, un compte spécial nommé « Fonds de pauvreté » a été ouvert à la Fondation de France, sur lequel l'Etat a versé une subvention de 603.698,11 euros.

Ces fonds étaient destinés aux associations, institutions ou collectivités sur indication de la direction de l'action sociale. Ils ont été employés sur ordre du ministère et sont restés à la disposition de la direction de l'action sociale. En conséquence, ils ont été irrégulièrement extraits de la caisse du comptable public.

Après enquête, la Cour des comptes a constaté que de nombreuses dépenses décidées par la direction de l'action sociale, entre 1985 et 1992, avaient été financées d'abord à l'aide de la subvention reçue par le fonds de pauvreté puis à partir de versements effectués par EDF et Gaz de France sur le même fonds de pauvreté, dans le but d'abonder le budget du ministère des affaires sociales afin de concourir à l'effort de solidarité nationale engagé contre la pauvreté et la précarité.

La Cour des comptes a estimé que ces contributions destinées à un service public de l'Etat auraient dû être remises au Trésor Public pour être rattachées au budget général par voie de fonds de concours. Dès lors, tous ceux qui, sans être comptables publics, se sont immiscés dans le recouvrement et l'emploi de ces recettes se sont constitués comptables de fait des deniers de l'Etat.

B. LA GESTION DE FAIT DU FONDS D'ACTION SOCIALE EDF-GDF DE LA FONDATION DE FRANCE

Conformément à une convention du 16 juillet 1997, EDF et Gaz de France se sont engagés à effectuer des versements annuels sur un fonds intitulé « action sociale EDF-Gaz de France » ouvert à la Fondation de France ayant pour objet d'attribuer des subventions afin de contribuer à la lutte contre l'exclusion. Aux termes de cette convention, le fonds était administré par un comité exécutif, qui fixait les grandes orientations des interventions du fonds

et déléguait le suivi des actions et les décisions de subventions au directeur de l'action sociale.

De même que s'agissant des contributions versées au titre du fonds « Pauvreté » de la Fondation de France, la Cour des comptes a estimé que les versements effectués par EDF et Gaz de France avaient concouru, avec ceux de l'Etat, à l'action de lutte contre l'exclusion et que les fonds versés par EDF et GDF devaient s'analyser comme des fonds de concours et qu'ainsi ces contributions destinées à un service public de l'Etat auraient dû être versées au Trésor public pour être rattachées au budget de l'Etat par voie de fonds de concours.

C. LA FIXATION DE LA LIGNE DE COMPTE POUR LES DEUX GESTIONS DE FAIT

En application de l'article L. 131-2 du code des juridictions financières, la Cour des comptes a considéré comme prescrite l'action en déclaration de fait pour les actes antérieurs au 21 février 1991.

En outre, dans ses arrêts du 19 décembre 2002 et du 19 avril 2004, la Cour des comptes a fixé la ligne de comptes suivante :

- des recettes admises pour 24.170.364,52 euros ;
- des dépenses allouées pour 23.935.658,59 euros ;
- un reliquat de recettes fixé à 234.705,93 euros, dont 3.048,98 euros déjà reversés dans les caisses de l'Etat.

Enfin, il faut noter que des amendes ont été prononcées à l'encontre des gestionnaires de fait :

- 10.000 euros pour la Fondation de France ;
- 3.000 euros et 5.000 euros pour les directeurs de l'action sociale ;
- 2.000 euros pour un des signataires des ordres de paiement.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Dans le cadre du régime des gestions de fait, la Cour des comptes est appelée à faire reconnaître par le Parlement l'utilité publique de tout ou partie des dépenses concernées, afin qu'en conséquence, les découverts du Trésor soient augmentés à due concurrence.

Traditionnellement, sauf erreur matérielle, le Parlement adopte sans modification les articles du projet de loi portant règlement du budget relatifs à la reconnaissance d'utilité publique de dépenses comprises dans des gestions de fait.

Votre commission suit ainsi au cas présent les recommandations de la Cour des Comptes.

Le présent article a fait l'objet d'un amendement rédactionnel lors de son examen par l'Assemblée Nationale.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 13

Transport aux découverts du Trésor des résultats définitifs de 2004

Commentaire : conformément à l'article 35 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, le présent article récapitule le compte de résultat de l'année et autorise son transfert au compte permanent des découverts du Trésor.

Le présent article porte en augmentation des découverts du Trésor les sommes mentionnées aux articles 7, 9 (III), 10 et 11 :

- Excédent des dépenses sur les recettes du budget général de 2004	45.409,60 millions d'euros
- Remises de dettes aux pays les moins avancés	652,67 millions d'euros
- Résultat net du compte spécial du Trésor « Pertes et bénéfices de change » soldé chaque année	10,69 millions d'euros
- Pertes et profits sur emprunts et engagements	- 275,74 millions d'euros
- Résultat net des comptes spéciaux clos au 31 décembre 2004	- 36,36 millions d'euros

Soit un total de 45.760,86 millions d'euros, contre 57.858,41 millions d'euros en 2003.

Le montant net des découverts du Trésor après inscription du résultat de 2004 devrait s'élever à 783,086 milliards d'euros.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 5 octobre 2005, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a examiné le rapport de M. Philippe Marini, rapporteur général, sur le projet de loi n° (2005-2006), **adopté par l'Assemblée nationale, portant règlement définitif du budget 2004.**

Procédant à l'aide d'une vidéoprojection, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a souligné que si le projet de loi de règlement du budget 2004 relevait encore de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, l'entrée en vigueur de la LOLF en changeait le contexte. Il a précisé en effet que le projet de loi de règlement, du budget 2006 serait le premier à l'occasion duquel il serait possible de rapprocher les objectifs de leurs indicateurs de résultats.

Il a considéré que l'exécution du budget de l'année 2004 offrait plusieurs motifs de satisfaction, avec des dépenses stables en volume, des recettes fiscales supérieures de 10 milliards d'euros aux prévisions et une réduction du déficit budgétaire de 13 milliards d'euros. A ce titre, il a rendu hommage à M. Alain Lambert, alors ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, pour la prudence des hypothèses économiques retenues dès l'élaboration du projet de loi de finances initiale pour 2004, considérant que l'optimisme ne devait pas être de mise pour la définition des hypothèses économiques servant de base à un projet de loi de finances. Il a, néanmoins, souligné la persistance de plusieurs motifs d'inquiétude : un déficit structurel des administrations publiques de 3,5 % du PIB, un déficit primaire significatif de 5,8 milliards d'euros, et la réapparition d'une tentation de pilotage du solde en fin d'exercice. S'efforçant de tirer les leçons de l'exécution de l'année 2004, il a estimé que l'augmentation des prélèvements sur recettes, qui avaient crû de plus de 50 % entre 1999 et 2004, montrait qu'on ne pouvait se contenter de raisonner sur les seules dépenses de l'Etat, et que les réductions d'impôt n'étaient concevables que si elles avaient pour contrepartie une réduction effective des dépenses.

Il a rappelé que, grâce au dynamisme de la demande intérieure, la croissance du PIB avait été nettement supérieure en 2004 aux prévisions du gouvernement et du consensus des conjoncturistes, qui, en octobre 2003, étaient toutes deux de 1,7 %, soit un taux sensiblement inférieur à la croissance observée de 2,3 %. Il a indiqué que, hors fonds de concours (ces derniers ne figurant jusqu'à maintenant qu'en loi de règlement), par rapport à la loi de finances initiale pour 2004, les recettes de l'Etat avaient été accrues de 7,404 milliards d'euros par la loi de finances rectificative pour 2004, et que le présent projet de loi de règlement les accroissait de 2,525 milliards d'euros supplémentaires, soit une augmentation totale de 9,929 milliards d'euros. Il a précisé que cette réévaluation provenait presque exclusivement des recettes

fiscales, dont la composante la plus dynamique était celle de l'impôt sur les sociétés (+ 6,8 milliards d'euros). Il a indiqué que ce surplus de recettes fiscales ne provenait que pour une faible part des effets directs du supplément de croissance, sa principale cause étant une élasticité des recettes fiscales au PIB nettement supérieure à la prévision du gouvernement. Il a considéré que le gouvernement avait, alors, fait preuve d'une certaine prudence dans l'annonce des surplus de recettes fiscales, puisque les recettes fiscales finalement constatées avaient été supérieures de 3,3 milliards d'euros à celles prévues en loi de finances rectificative. Il a précisé que cette sous-estimation des plus-values de recettes fiscales provenait de celle des plus-values d'impôt sur les sociétés : si les bonnes rentrées de cet impôt avaient été révélées dès le versement du deuxième acompte, c'est-à-dire dès le mois de juin, il a fallu attendre le versement du quatrième acompte, qui a lieu au mois de décembre de chaque année, pour avoir confirmation de ce que l'objectif de la loi de finances initiale pour 2004 serait dépassé .

M. Philippe Marini, rapporteur général, a souligné que la fixation d'une norme de dépense « zéro volume » avait conduit, lors de l'élaboration du projet de loi de finances initiale pour 2004, à dégager des économies significatives, afin de faire face à l'augmentation des dépenses obligatoires, de l'ordre de 3 milliards d'euros, et de financer les priorités du gouvernement, évaluées à 2 milliards d'euros. Il a déploré que l'exercice 2004 ait fait apparaître un solde net des reports vers 2005, par rapport à ceux provenant de 2003, de 1,75 milliard d'euros, puisque le montant des crédits reportés sur l'année suivante avait été supérieur à celui reporté l'année précédente, contrairement à ce qui s'était passé en 2001 et en 2002. Il a estimé que l'exercice 2004 illustre ainsi la difficulté à se conformer aux dispositions désormais applicables de l'article 15 de la LOLF, qui limitaient à 3 % des crédits initiaux le montant des crédits pouvant être reportés. Il a indiqué que quatre décrets d'avances avaient ouvert 1,36 milliard d'euros de crédits supplémentaires, essentiellement au profit des ministères de la défense, de l'enseignement supérieur et de la recherche, du travail et de l'action sociale. Il a ajouté que la régulation budgétaire avait consisté en des mises en réserve de crédits comparables à celles opérées en 2003, de l'ordre de 4 milliards d'euros, et en des annulations moindres en 2004 qu'en 2003 (0,9 milliard d'euros, contre 2,4 milliards d'euros). Il a rappelé que la loi de finances rectificative pour 2004 avait ouvert plus de 4 milliards d'euros de crédits supplémentaires, et annulé plus de 1,3 milliard d'euros de crédits. Enfin, il a souligné que le déficit budgétaire avait été ramené à 43,9 milliards d'euros en 2004, contre 55,1 milliards d'euros en loi de finances initiale, et 56,9 milliards d'euros en exécution pour 2003, de sorte que le déficit de l'ensemble des administrations publiques avait été limité à 3,6 % du PIB en 2004, conformément à l'engagement du gouvernement, ce dont il a félicité M. Alain Lambert.

Un large débat s'est alors instauré.

M. Adrien Gouteyron, a félicité M. Philippe Marini, rapporteur général, pour la clarté de sa présentation. M. Alain Lambert a estimé qu'il était difficile de s'appuyer sur le consensus des économistes pour prévoir les recettes fiscales, que la commission pourrait améliorer ses prévisions de recettes d'impôt sur les sociétés en suivant un échantillon de grandes entreprises, que les reports de crédits vers 2005 montraient l'inutilité d'ouvrir des crédits supplémentaires en loi de finances rectificative de fin d'année, que la sous-budgétisation était une pratique contestable, à laquelle la commission pourrait utilement consacrer des développements dans le cadre des rapports budgétaires, et que la commission devait s'intéresser davantage aux comptes de l'ensemble des administrations publiques, ce qui impliquait une plus grande vigilance quant à l'évolution des comptes sociaux.

Mme Nicole Bricq a déploré l'ampleur de la régulation budgétaire en 2004. Elle a estimé que les dépenses avaient augmenté de 4,5 %, contrairement à la règle du « zéro volume », et que le budget 2004 était « un budget en trompe-l'œil ». Elle s'est étonnée que les plus-values de recettes fiscales en 2004 n'aient pas été qualifiées de « cagnotte » et n'aient pas été utilisées pour financer des dépenses supplémentaires. Elle a relevé, enfin, que l'hypothèse de croissance économique retenue pour l'élaboration du projet de loi de finances pour 2006 était supérieure à celle du consensus des conjoncturistes.

M. Maurice Blin a souligné l'écart entre prévisions et réalisations ainsi que le montant des dépenses de protection sociale, et s'est interrogé sur le montant respectif des dépenses de fonctionnement et d'investissement de l'Etat.

M. Yves Fréville a insisté sur la difficulté de prévoir les points de retournement de la conjoncture, sur le contraste entre les bons résultats de l'exécution budgétaire en 2004 et les mauvais résultats des organismes de protection sociale, et sur le fait que la capacité de financement des administrations locales avait été légèrement négative en 2004. Il a jugé nécessaire d'instaurer un débat annuel sur les finances de l'ensemble des administrations publiques, évoquant à cet égard une possible révision de la LOLF. Il a affirmé qu'une partie des augmentations de recettes des organismes divers d'administration centrale, en 2004, provenait d'une contribution d'EDF et d'Areva au Commissariat à l'énergie atomique (CEA) en contrepartie de la prise en charge par ce dernier de la responsabilité du démantèlement des sites nucléaires. Il a souligné que le ministère de la défense était à l'origine d'une partie importante des reports de crédits, en particulier en raison des modalités de financement des opérations extérieures (OPEX).

M. Jean Arthuis, président, a estimé que la loi de finances rectificative pour 2004 avait, non seulement rectifié la loi de finances initiale pour 2004, mais aussi celle pour 2005.

M. Michel Charasse a considéré que les reproches faits par la Cour des comptes au sujet de la régulation budgétaire étaient généralement infondés, que la LOLF n'aurait probablement pas d'impact significatif sur l'évolution des finances publiques, et a préconisé que les dépenses militaires correspondant à la mise en œuvre des engagements internationaux de la France, soient financées par un impôt adopté dans le cadre d'une loi de finances rectificative de fin d'année.

M. Jean-Jacques Jégou a considéré qu'il était possible de mieux prévoir les recettes de l'impôt sur les sociétés et qu'il n'était pas souhaitable d'effectuer des allègements d'impôts non gagés par une diminution parallèle des dépenses publiques. Il a souligné, faisant état de sa qualité de rapporteur pour avis du projet de loi de financement de la sécurité sociale et de membre du comité de surveillance du Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (FFIPSA), que ce fonds était endetté à hauteur de 3,2 milliards d'euros en 2004, et que le déficit d'exécution du Fonds pour 2005 était de l'ordre de 1,7 milliard d'euros. Compte tenu des remarques faites par la Cour des comptes dans son rapport sur la sécurité sociale de septembre 2005, il s'est inquiété du coût qui pourrait résulter pour l'Etat de la situation financière du FFIPSA. Il a regretté que la commission ne puisse se saisir que pour avis du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

M. Jean Arthuis, président, a regretté l'ampleur des reports de crédits vers l'année 2005. Il a considéré que l'ensemble des mesures fiscales devaient apparaître en loi de finances initiale, et que la distinction de la discussion du financement de l'Etat et de celle du financement de la sécurité sociale était « artificielle ». Il a estimé que l'une des principales novations de la LOLF, sur laquelle il fondait de grands espoirs, serait de permettre, lors de la discussion des projets de loi de règlement, un examen approfondi de la gestion de l'exercice précédent. Il a rappelé, à cet égard, qu'à l'initiative de la commission, la conférence des Présidents avait prévu, par anticipation de la discussion au « format LOLF » du projet de loi de finances pour 2006, de prévoir lors de la discussion du projet de loi de règlement pour 2004 des débats sectoriels interactifs, afin de mieux associer les « ministères gestionnaires » et, en l'espèce, le ministre des affaires étrangères, le ministre de l'agriculture et de la pêche, ainsi que le ministre de la culture et de la communication.

M. Michel Charasse a, lui aussi, estimé que la LOLF permettrait de revaloriser la loi de règlement. Il a jugé nécessaire que chaque rapporteur spécial demande la liste complète des dépenses ordonnées par le ministre responsable des programmes dont il a la charge, afin d'identifier les dépenses ne correspondant pas à l'objet des politiques menées.

M. Alain Lambert a considéré que de telles dépenses ne pouvaient représenter qu'un montant infinitésimal.

En réponse, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a estimé qu'il pourrait être utile que la commission suive un échantillon de grandes entreprises pour mieux prévoir les recettes d'impôt sur les sociétés, qu'il fallait instaurer un débat relatif à l'arrêté des comptes de l'ensemble des administrations publiques, que la régulation budgétaire était une nécessité, que les plus-values de recettes fiscales en 2004, ayant été annoncées par le gouvernement au fur et à mesure de leur constatation, ne pouvaient être assimilées à la « cagnotte » de 1999, que la maîtrise de la dépense sociale était un enjeu essentiel, et que la contribution d'EDF et de la Cogema au financement du CEA avait été justifiée. Il a indiqué que la répartition des dépenses de l'Etat entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement figurait au sein du présent projet de loi de règlement. Il a, en outre, annoncé que la commission allait interroger le gouvernement sur les cas de sous-budgétisation qu'elle aurait identifiés.

M. Michel Charasse a jugé que la loi de règlement du budget 2006 serait une « loi de règlement d'excuses », et que la commission devait indiquer, à l'avance, quelles justifications elle accepterait en cas de non atteinte des objectifs fixés par la loi de finances initiale.

En réponse à **M. Yann Gaillard** qui s'interrogeait sur le calendrier de discussion des prochaines lois de règlement, **M. Jean Arthuis, président**, a estimé que cette discussion devait, selon lui, avoir lieu au plus tard au mois de juin.

A l'issue de cet examen, la commission a décidé de **proposer au Sénat d'adopter sans modification l'ensemble des articles puis l'ensemble du projet de loi de règlement du budget pour 2004.**

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Article 1^{er}</p> <p>Les résultats définitifs de l'exécution des lois de finances pour 2004 sont arrêtés aux sommes mentionnées ci-après :</p>	<p>Article 1^{er}</p> <p>Sans modification.</p>	<p>Article 1^{er}</p> <p>Sans modification.</p>

	Charges	Ressources	Solde
<i>(en euros)</i>			
A. OPÉRATIONS A CARACTÈRE DÉFINITIF			
<i>Budget général</i>			
Recettes brutes		371 131 697 857,93	
à déduire :			
Prélèvements sur recettes au profit des Collectivités locales et des Communautés européennes		61 176 076 169,44	
Recettes nettes des prélèvements		309 955 621 688,49	
à déduire :			
Dégrèvements et remboursements d'impôts		64 471 758 484,39	
Recettes en atténuation des charges de la dette		2 493 324 451,20	
Dépenses ordinaires civiles brutes	305 239 576 094,52		
à déduire :			
Dégrèvements et remboursements d'impôts	64 471 758 484,39		
Recettes en atténuation des charges de la dette	2 493 324 451,20		
Dépenses ordinaires civiles nettes	238 274 493 158,93		
Dépenses civiles en capital	18 797 527 836,34		
Dépenses militaires	31 328 114 579,05		
Total pour le budget général	288 400 135 574,32	242 990 538 752,90	-45 409 596 821,42
Comptes d'affectation spéciale à caractère définitif			
Recettes		9 253 250 557,71	
Dépenses ordinaires civiles	3 594 474 677,14		
Dépenses civiles en capital	5 581 527 142,93		
Total pour les comptes d'affectation spéciale	9 176 001 820,07	9 253 250 557,71	77 248 737,64
Totaux (budget général et comptes d'affectation spéciale)	297 576 137 394,39	252 243 789 310,61	-45 332 348 083,78
<i>Budgets annexes</i>			
Aviation civile	1 475 557 159,04	1 475 557 159,04	
Journaux officiels	194 652 877,54	194 652 877,54	
Légion d'honneur	20 001 245,08	20 001 245,08	
Monnaies et médailles	71 355 362,15	71 355 362,15	
Ordre de la Libération	906 079,00	906 079,00	
Prestations sociales agricoles	17 851 858 152,10	17 851 858 152,10	
Totaux pour les budgets annexes	19 614 330 874,91	19 614 330 874,91	»

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Totaux des opérations à caractère définitif (A)	317 190 468 269,30	271 858 120 185,52	-45 332 348 083,78
B. OPÉRATIONS A CARACTÈRE TEMPORAIRE <i>Comptes spéciaux du Trésor</i>			
Comptes d'affectation spéciale à caractère temporaire	1 896 354,40	1 116 148,42	-780 205,98
Comptes de prêts	334 786 430,44	895 264 024,40	560 477 593,96
Comptes d'avances	67 154 374 790,43	67 565 762 533,48	411 387 743,05
Comptes de commerce (solde)	- 371 463 520,18		371 463 520,18
Comptes d'opérations monétaires (hors F.M.I.) (solde)	- 109 154 539,88		109 154 539,88
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers (solde)	»	»	»
Totaux des opérations à caractère temporaire hors F.M.I. (B)	67 010 439 515,21	68 462 142 706,30	1 451 703 191,09
Solde d'exécution des lois de finances hors F.M.I. (A+B)			-43 880 644 892,69
Solde d'exécution des lois de finances hors F.M.I., hors F.S.C.			-43 880 751 406,28

Article 2

Le montant définitif des recettes du budget général de l'année 2004 est arrêté à 309 955 621 688,49 €.

La répartition de cette somme fait l'objet du tableau A annexé à la présente loi.

Article 2

Sans modification.

Article 2

Sans modification.

Texte du projet de loi

Article 3

Le montant définitif des dépenses ordinaires civiles du budget général de 2004 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau et répartis par ministère conformément au tableau B annexé à la présente loi.

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement (en euros)	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
I.- Dette publique et dépenses en atténuation de recettes	105 576 015 642,58	129 480 720,90	1 560 035 078,32
II.- Pouvoirs publics	830 658 966,43	»	302 514,57
III.- Moyens des services	118 668 220 508,04	618 261 846,70	412 104 443,66
IV.- Interventions publiques	80 164 680 977,47	27 988 360,30	1 005 551 507,83
TOTAUX	305 239 576 094,52	775 730 927,90	2 977 993 544,38

Article 4

Le montant définitif des dépenses civiles en capital du budget général de 2004 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau et répartis par ministère conformément au tableau C annexé à la présente loi.

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement (en euros)	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
V.- Investissements exécutés par l'État	4 132 276 459,25	»	22,75
VI.- Subventions d'investissement accordées par l'État	14 665 230 164,49	»	35,51
VII.- Réparations des dommages de guerre	21 212,60	»	0,40
TOTAUX	18 797 527 836,34	»	58,66

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Article 3

Sans modification.

Article 3

Sans modification.

Article 4

Sans modification.

Article 4

Sans modification.

Propositions de la Commission

Texte du projet de loi

Article 5

Le montant définitif des dépenses ordinaires militaires du budget général de 2004 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau et répartis conformément au tableau D annexé à la présente loi.

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
III.- Moyens des armes et services	18 949 173 006,22	160 946 416,43	88 812 182,21
TOTAUX	18 949 173 006,22	160 946 416,43	88 812 182,21

(en euros)

Article 6

Le montant définitif des dépenses militaires en capital du budget général de 2004 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau et répartis conformément au tableau E annexé à la présente loi.

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
V.- Équipement	12 225 824 922,88	»	4,12
VI.- Subventions d'investissement accordées par l'État	153 116 649,95	»	1,05
TOTAUX	12 378 941 572,83	»	5,17

(en euros)

Article 7

Le résultat du budget général de 2004 est définitivement fixé comme suit :

Recettes	309 955 621 688,49 €
Dépenses	355 365 218 509,91 €
Excédent des dépenses sur les recettes	45 409 596 821,42 €

La répartition des recettes et des dépenses fait l'objet du tableau F annexé à la présente loi.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Article 5

Sans modification.

Article 5

Sans modification.

Article 6

Sans modification.

Article 6

Sans modification.

Article 7

Sans modification.

Article 7

Sans modification.

Propositions de la Commission

Texte du projet de loi

Article 8

Les résultats des budgets annexes sont arrêtés aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits sont répartis par budget conformément au tableau G annexé à la présente loi.

Désignation des budgets	Totaux égaux en recettes et en dépenses	Ajustements de la loi de règlement <i>(en euros)</i>	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
Aviation civile	1 475 557 159,04	1 809 603,38	64 948 904,34
Journaux officiels	194 652 877,54	17 258 501,03	12 822 831,49
Légion d'honneur	20 001 245,08	1 806 965,91	428 204,83
Monnaies et médailles	71 355 362,15	»	20 669 945,85
Ordre de la Libération	906 079,00	143 817,45	2 723,45
Prestations sociales agricoles	17 851 858 152,10	2 848 917 821,25	2 739 669,15
TOTAUX	19 614 330 874,91	2 869 936 709,02	101 612 279,11

Article 9

I. Les résultats des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent en 2005 sont arrêtés, au 31 décembre 2004, aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits et les autorisations de découverts sont modifiés comme il est dit au même tableau et répartis par catégorie de comptes et ministère gestionnaire, conformément au tableau I, annexé à la présente loi.

Désignation	Opérations de l'année 2004		Ajustements de la loi de règlement <i>(en euros)</i>	
	Dépenses	Recettes	Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
I. Opérations à caractère définitif				Autorisations de découverts complémentaires
Comptes d'affectation spéciale	6 412 194 976,78	6 483 505 316,49	1 742 734 567,64	160 170 831,86
	6 412 194 976,78	6 483 505 316,49	1 742 734 567,64	160 170 831,86
II. Opérations à caractère temporaire				
Comptes d'affectation spéciale	1 896 354,40	1 116 148,42	»	288 886,60
Comptes de commerce	4 281 132 372,23	4 636 842 248,65	»	»
Comptes d'opérations monétaires	1 875 677 699,03	1 211 050 886,87	»	»
Comptes de prêts	334 786 430,44	895 264 024,40	»	150 000,56
Comptes d'avances	67 154 374 790,43	67 565 762 533,48	6 372 605 102,59	18 120 312,16
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	»	»	»	»
TOTAUX	73 647 867 646,53	74 310 035 841,82	6 372 605 102,59	18 559 199,32
TOTAUX GÉNÉRAUX	80 060 062 623,31	80 793 541 158,31	8 115 339 670,23	178 730 031,18
				8 795 782 198,52

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Article 8

Sans modification.

Article 8

Sans modification.

Propositions de la Commission

Article 9

Sans modification.

Article 9

Sans modification.

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

II. Les soldes des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent en 2005, sont arrêtés, à la date du 31 décembre 2004, aux sommes ci-après et répartis par ministère conformément au tableau I annexé à la présente loi.

Désignation des catégories de comptes spéciaux	Soldes au 31 décembre 2004 (en euros)	
	Débiteurs	Créditeurs
Comptes d'affectation spéciale : opérations à caractère définitif et à caractère temporaire	»	769 278 370,79
Comptes de commerce	2 938 079,90	1 007 077 717,95
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	»	»
Comptes d'opérations monétaires	8 806 471 687,34	2 232 621 543,87
Comptes de prêts	15 604 212 150,46	»
Comptes d'avances	13 790 241 127,01	»
TOTAUX	38 203 863 044,71	4 008 977 632,61

III. Les soldes arrêtés au II sont reportés à la gestion 2005 à l'exception d'un solde débiteur de 10 689 488,82 € concernant les comptes d'opérations monétaires et d'un solde débiteur de 652 666 968,45 € concernant les comptes de prêts qui font l'objet d'une affectation par l'article de transport aux découverts du Trésor.

Article 10

Les résultats des comptes spéciaux du Trésor définitivement clos au 31 décembre 2004 sont arrêtés aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits sont modifiés comme il est dit au même tableau.

Désignation	Opérations de l'année		Soldes au 31 décembre 2004		Ajustements de la loi de règlement (en euros)	
	Dépenses	Recettes	Débit	Crédit	Ouvertures	Annulations
I. Opérations à caractère définitif						
<i>Comptes d'affectation spéciale</i>						
902-15 Compte d'emploi de la redevance audiovisuelle	2 666 726 008,11	2 649 437 103,05	»	694 102,92	7 965,11	2 870 863,00
902-25 Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien	97 080 835,18	120 308 138,17	»	36 358 598,07	0,80	0,62
TOTAL I	2 763 806 843,29	2 769 745 241,22		37 052 700,99	7 965,91	2 870 863,62
II. Opérations à caractère temporaire						
<i>Comptes de commerce</i>						
904-01 Subsistances militaires	20 425 447,24	36 179 091,00		34 165 668,52	»	»
TOTAL II	20 425 447,24	36 179 091,00		34 165 668,52	»	»
TOTAL GÉNÉRAL	2 784 232 290,53	2 805 924 332,22		71 218 369,51	7 965,91	2 870 863,62

Article 10

Sans modification.

Article 10

Sans modification.

Texte du projet de loi

Article 11

Le solde créditeur des pertes et profits sur emprunts et engagements de l'État est arrêté au 31 décembre 2004 à la somme de 275 736 595,49 € conformément au tableau ci-après :

<i>(en euros)</i>	
Opérations	Recettes
Annuités non supportées par le budget général ou un compte spécial du Trésor	4 333 355,23
Charges et produits financiers divers	205 811,34
- charges résultant de l'indexation du capital de l'emprunt 4,5 % 1952	
- produits résultant de l'indexation du capital de l'emprunt 4,5 % 1952	
Dotations aux amortissements - Charges financières	972 321 326,45
- dotations aux amortissements des décotes	
Quote-part des primes sur emprunts et Bons du Trésor à intérêts annuels (BTAN)	1 373 472 128,21
Pertes et profits sur rachat de dette négociable	1 979 145,93
- pertes sur Obligations Assimilables du Trésor (OAT)	
- profits sur OAT	
- pertes sur BTAN	
- profits sur BTAN	13 528 582,49
Pertes et profits divers sur emprunts et engagements	4 467 847,54
- pertes diverses	
- profits divers	
TOTAUX	1 117 711 108,68
SOLDE	275 736 595,49

Article 12

Reconnaissance d'utilité publique des dépenses comprises dans des gestions de fait

I.- Sont reconnues d'utilité publique, pour un montant de 56 746,67 € les dépenses comprises dans la gestion de fait des deniers de l'Etat, jugée par la Cour des comptes dans ses arrêts des 9 avril 1997, 18 février 1999, 10 avril 2002, 17 octobre 2002 et 18 juin 2003 au titre du ministère de l'écologie et du développement durable.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Article 11

Sans modification.

Article 11

Sans modification.

Propositions de la Commission

Article 12

Intitulé supprimé.

Article 12

Sans modification.

Texte du projet de loi

II.- Sont reconnues d'utilité publique, pour un montant de 23 935 658,59 € les dépenses comprises dans la gestion de fait des deniers de l'Etat, jugée par la Cour des comptes dans ses arrêtés des 31 janvier et 21 février 2001, 24 janvier 2002, 24 janvier et 13 février 2002, 19 décembre 2002 et 19 avril 2004 au titre du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.

Article 13

I. Le solde fixé à l'article 7 et les soldes débiteurs mentionnés au III de l'article 9 sont transportés en augmentation des découverts du Trésor et récapitulés dans le tableau ci-dessous :

- Excédent des dépenses sur les recettes du budget général de 2004	45 409 596 821,42 €
- Remises de dettes aux pays les moins avancés	652 666 968,45 €
- Résultat net du compte spécial du Trésor « Pertes et bénéfices de change » soldé chaque année	10 689 488,82 €

Total I - augmentation des découverts du Trésor

46 072 953 278,69 €

II. Le résultat net des comptes spéciaux clos visé à l'article 10 et le solde créditeur arrêté à l'article 11 sont transportés en atténuation des découverts du Trésor :

- Résultat net des comptes spéciaux clos au 31 décembre 2004	36 358 598,07 €
- Pertes et profits sur emprunts et engagements	275 736 595,49 €

Total II - atténuation des découverts du Trésor

312 095 193,56 €

Total net à transporter en augmentation des découverts du Trésor (I – II)

45 760 858 085,13 €

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Article 13

Sans modification.

Article 13

Sans modification.